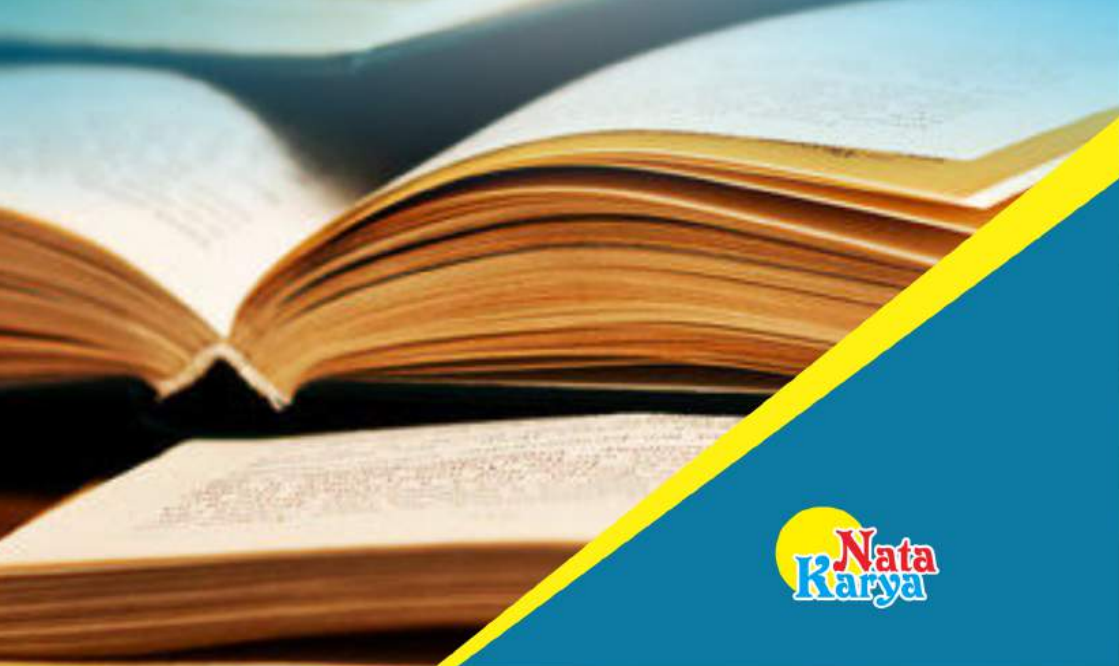
Dr. Umar Sidiq, M.Ag
Wiwin Widyawati, M.Pd

KEBIJAKAN PEMERINTAH

Terhadap Pendidikan Islam di Indonesia

Editor:
Dr. Ahmad Choirul Rofiq, M.Ag



Nata Karya

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Ageng Muhammad Besari

PONOROGO - JAWA TIMUR - INDONESIA

Dr. Umar Sidiq, M.Ag

Wiwin Widyawati, M.Pd

KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA

Editor: Dr. Ahmad Choirul Rofiq, M.Ag

CV. NATA KARYA

KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PENDIDIKAN ISLAM DI INDONESIA

Penulis :
Hak Cipta © **Dr. Umar Sidiq, M. Ag**

Wiwin Widyawati, M.Pd

Editor: Dr. Ahmad Choirul Rofiq, M.Ag

ISBN : 978-602-5774-40-9

Layout : Team Nata Karya
Desain Sampul: Team Nata Karya

Hak Terbit © 2019, Penerbit : CV. Nata Karya
Jl. Pramuka 139 Ponorogo
Telp. 085232813769
Anggota IKAPI

Email :
penerbitnatakarya@gmail.com

Cetakan Pertama, 2019

Dilarang keras mengutip, menjiplak, memfotocopi, atau memperbanyak dalam bentuk apa pun, baik sebagian maupun keseluruhan isi buku ini, serta memperjualbelikannya tanpa izin tertulis dari penerbit .

KATA PENGANTAR

Puji syukur hanya berhak disampaikan kepada Allah Swt. yang telah memberikan ridho dan kekuatan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan buku yang berjudul: "**KEBIJAKAN PENDIDIKAN DI INDONESIA".** Shalawat dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad Saw. yang menjadi *uswatun hasanah* bagi kita semua.

Selanjutnya, dengan memanfaatkan kemudahan yang ada secara optimal, kesulitan dan keterbatasan yang menghambat proses penyusunan buku ini dapat diatasi dengan bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehubungan dengan ini penulis ingin menyampaikan penghargaan terima kasih yang seluas-luasnya kepada semua pihak yang telah membantu penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini.

Penulis hanya mampu berdo'a kehadirat Allah, semoga bantuan dan partisipasi dari siapapun datangnya, mendapat tempat yang layak dan balasan yang berlipat ganda *jazakumullāh ahsan al-jazā'*.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, penulis sadar buku ini sangat jauh dari kesempurnan dan harapan. Oleh sebab itu, koreksi, kritik, dan saran yang membangun dari semua pihak sangat penulis harapkan, teriring harapan semoga karya ini bermanfaat untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan. Amin *yā rabba al-'ālamîn*.

Ponorogo, 17 Agustus 2019

Penulis

PONDOK PESANTREN

Nurul Ummah

KOTAGEDE – YOGYAKARTA

www.nurulummah.com

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii
DAFTAR ISI iv

BAB I : TINJAUAN TENTANG KEBIJAKAN PENDIDIKAN
A. Pengertian Kebijakan Pendidikan 1
B. Tahapan Kebijakan 6
C. Dasar Pemikiran Kebijakan Pendidikan 29
D. Unsur-unsur Pokok Kebijakan Pendidikan 37
E. Langkah-langkah Umum Kebijakan Pendidikan 41
F. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan 49
G. Kebijakan Pemerintah terhadap Pendidikan Islam di Indonesia dari Masa Kemerdekaan hingga Sekarang 55
H. Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Kebijakan Pendidikan 59

BAB II : TINJAUAN TENTANG MADRASAH DINIYAH
A. Pengertian dan Lahirnya Madrasah Diniyah 65
B. Tujuan Pendidikan Madrasah Diniyah 74
C. Ciri-ciri Madrasah Diniyah 81
D. Kurikulum yang digunakan Madrasah Diniyah 85
E. Metode Pembelajaran di Madrasah Diniyah 91
F. Administrasi Madrasah Diniyah 97

G. Manajeman dan Pola Pendidikan Madrasah Diniyah 102
H. Landasan Yuridis Pendidikan Madrasah Diniyah 115
I. Pengembangan Standardisasi Pendidikan Madrasah Diniyah 122

BAB III : KAJIAN TENTANG KEBIJAKAN WAJIB BELAJAR MADRASAH DINIYAH
A. Latar Belakang Kebijakan Wajib Belajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah* 142
B. Strategi Implementasi Kebijakan Wajib Belajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah*..... 162
C. Implikasi Implementasi Kebijakan Bidang Pendidikan, Sosial Kemasyarakatan dan Politik 184

DAFTAR PUSTAKA
CURRICULUM VITAE

BAB I
TINJAUAN TENTANG KEBIJAKAN PENDIDIKAN

A. Pengertian Kebijakan Pendidikan

Kebijakan (*policy*) secara etimologi (asal kata) diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang artinya kota (*city*). Selanjutnya, kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Menurut Manahan dan Hengst sebagaimana yang dikutip Syafaruddin, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.[1]

Pengertian atau definisi kebijakan banyak dan beragam, sangat bergantung kepada ahli yang mengemukakannya, model atau pendekatan yang digunakannya, dan ruang lingkup tempat kebijakan tersebut hendak dilaksanakan. Istilah kebijakan (*policy term*), sebagaimana dikatakan Jones digunakan dalam praktik sehari-hari untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Istilah kebijakan sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal, dan *grand design*. [2] Secara umum, istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang pejabat, suatu

---

[1] Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 75.

[2]Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar- Ruzz Media, 2011), hlm. 18.

kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah, atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Lasswell sebagaimana dikutip oleh Ino Sutisno Rawita, kebijakan didefinisikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Selanjutnya, Eulao sebagaimana dikutip Jones kemudian dikutip oleh Ino Sutisno Rawita mendefinisikan kebijakan sebagai cara bertindak yang sengaja dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah-masalah, sebagai keputusan yang tetap, dicirikan oleh tindakan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang menyusun dan melaksanakan kebijakan.[3]

Dua orang pakar analisis kebijakan bangsa Inggris, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn sebagaimana dikutip oleh Solihin Abdul Wahab mengelompokkan ragam istilah ke dalam sepuluh macam, yaitu:[4]

1. Kebijakan sebagai sebuah label atau merk bagi suatu bidang kegiatan pemerintah (p*olicy as a label for a field of activity)*.
2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (policy as an expression of general purpose or desired state of affairs).
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus (policy as specific proposals).

---

[3] Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), hlm. 15.

[4]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: UPT Penerbitan UMM, 2011), hlm. 16.

4. Kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah (policy as decision of government).
5. Kebijakan sebagai bentuk otorisasi atau pengesahan formal (policy as formal authorization).
6. Kebijakan sebagai program (policy as programme).
7. Kebijakan sebagai keluaran (policy as output).
8. Kebijakan sebagai hasil akhir (policy as outcome).
9. Kebijakan sebagai teori atau model (policy as a theory or model).
10. Kebijakan sebagai proses *(policy as process*).

Kebijakan pendidikan mempunyai makna yang begitu luas dan bermacam-macam, sehingga perlu ditinjau dari berbagai sudut pandang.

a. Kebijakan pendidikan dalam kebijakan publik

Makna kebijakan pendidikan, yaitu kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik atau kebijakan pendidikan sebagai bagian dari kebijakan publik. Pemahaman ini dimulai dari ciri-ciri kebijakan publik secara umum.

Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Kedua,* kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur orang perorang atau golongan. [5]

Ketiga, dikatakan sebagai kebijakan publik jika terdapat tingkat eksternalitas yang tinggi, yaitu jika pemanfaat

[5] H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 264.

atau yang terpengaruh tidak saja pengguna langsung kebijakan publik tetapi juga yang tidak langsung.[6]

Di sini, kebijakan publik dipahami sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh institusi negara dalam rangka mencapai visi dan misi negara. Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional atau lokal, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/ Kota dan keputusan Bupati/ Walikota.

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mark Olsen, Jhon Codd, dan Anne-Mari O'Neil yang dikutip oleh H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho bahwa kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara-bangsa dalam persaingan global. Karena itu, kebijakan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argumen utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan.[7] Kebijakan publik termasuk di dalamnya kebijakan pendidikan

---

[6] Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 34.

[7] H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*....., hlm. 267.

dalam pembuatannya melalui tahapan yang panjang. Winarno dan Dunn membaginya menjadi lima tahapan, yaitu: (1) penyusunan agenda; (2) formulasi kebijakan; (3) adopsi kebijakan; (4) implementasi kebijakan; dan (5) penilaian kebijakan. Lima tahap ini kalau didasarkan pada definisi di atas harus diperhatikan tiga hal pokok, yaitu pemerintah, aktor-aktor di luar pemerintah (kelompok kepentingan dan kelompok penekan), serta faktor-faktor selain manusia yang akan maupun telah mempengaruhi kebijakan.[8]

b. Kebijakan pendidikan menurut *Carte V. Good dalam bukunya Dictionary of Education* menyatakan sebagai berikut:

Educational policy is judgment, derived from some system of values and some assesment of situational factors, operating within institutionalized education as a general plan for guiding, decision regarding the means of attaining desired educational objectives. [9]

Pernyataan di atas dapat diartikan bahwa kebijakan pendidikan adalah suatu penilaian terhadap sistem nilai dan faktor-faktor kebutuhan situasional yang dioperasikan dalam sebuah lembaga sebagai perencanaan umum untuk panduan dalam mengambil keputusan agar tujuan pendidikan yang diinginkan bisa dicapai. Good melihat kebijakan pendidikan sebagai suatu proses.

---

[8] Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), hlm. 19.

[9] Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hlm. 14.

c. Hough sebagaimana dikutip oleh Mudjia Rahardjo juga menegaskan sejumlah arti kebijakan. Kebijakan bisa menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan.[10]
d. Kebijakan pendidikan berdasarkan hakikat pendidikan
   Kebijakan pendidikan merupakan keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan, dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk suatu kurun waktu tertentu.[11]

B. Tahapan Kebijakan

Ada tiga proses kebijakan, yaitu tahap formulasi, implementasi, dan evaluasi. Ketiga proses kebijakan diuraikan agar secara holistik makna kebijakan sebagai suatu proses manajemen dapat dipahami dengan baik. Kebijakan pendidikan berproses melalui tahapan-tahapan, yaitu perumusan kebijakan pendidikan, legitimasi kebijakan pendidikan, komunikasi dan sosialisasi kebijakan pendidikan, implementasi kebijakan pendidikan, mengupayakan partisipasi masyarakat dalam kebijakan pendidikan dan evaluasi kebijakan pendidikan.

Selanjutnya, Hough sebagaimana dikutip Mudjia Raharjo menjelaskan tahapan-tahapan dalam proses kebijakan, yaitu mencakup (1) kemunculan isu dan

---

[10]Mudjia Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 3.

[11] H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan.....*, hlm. 140.

identifikasi masalah, (2) perumusan dan otorisasi kebijakan, (3) implementasi kebijakan, (4) dan perubahan atau pemberhentian kebijakan.[12]

Pada tahap kemunculan isu dan identifikasi masalah, dilakukan pengenalan terhadap suatu masalah atau persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah, masalah-masalah yang mendapat tempat dalam agenda publik dan agenda resmi, serta mobilisasi dan dukungan awal bagi strategi tertentu. Pada tahap perumusan dan otorisasi kebijakan, dilakukan eksplorasi berbagai alternatif, perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, otorisasi formal strategi tertentu seperti melalui proses legislasi, isu pengaturan dan penerbitan arahan-arahan. Pada tahap implementasi, dilakukan interpretasi terhadap kebijakan dan aplikasinya terhadap kasus tertentu, serta pengembangan satu atau lebih program sebagai alternatif yang dipilih untuk memecahkan masalah yang dihadapi.[13]

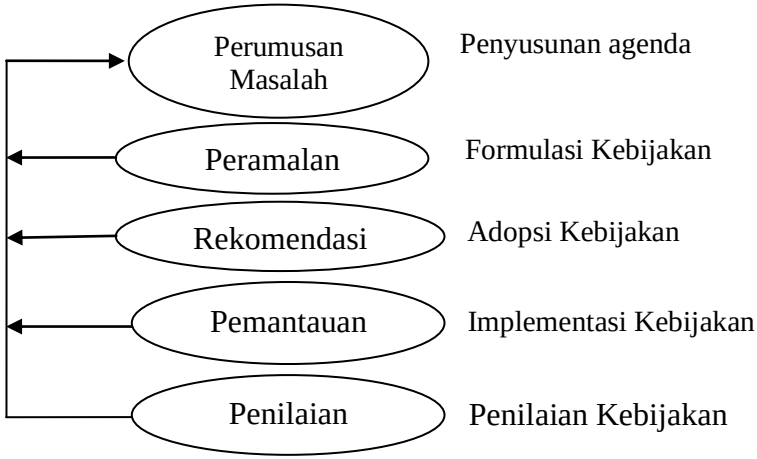
Pada tahap perubahan kebijakan, dilakukan penghentian karena masalah telah dipecahkan, kebijakan tidak berhasil atau hasilnya dinilai tidak diinginkan, melakukan perubahan mendasar berdasarkan umpan balik, atau mengganti kebijakan tertentu dengan kebijakan baru. Berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan, Dunn sebagaimana dikutip oleh Onisimus Amtu memberikan lima tahapan dengan berbagai aspek yang mendukung masing-

---

[12]Mudjia Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 4.

[13]Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Bayumedia Publising, 2011), hlm. 64.

masing tahapan itu, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Di dalam penyusunan agenda kebijakan, dirumuskan masalah formulasi kebijakan dilakukan peramalan pendapat; adopsi kebijakan dilahirkan rekomendasi; implementasi kebijakan dilakukan pemantauan; dan di dalam penilaian kebijakan dilakukan proses penilaian/ evaluasi kebijakan seperti tampak dalam gambar di bawah ini:[14]



Gambar 2.1
Posisi Evaluasi Kebijakan dalam Langkah-langkah Kebijakan

[14]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 215.

Pakar kebijakan publik, James Anderson menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut.[15]

a) Formulasi masalah *(problem formulation)*

   Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

b) Formulasi kebijakan *(formulation)*

   Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

c) Penentuan kebijakan *(adaption)*

   Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?[16]

Proses manajemen kebijakan publik terdiri dari tahapan implementasi dan evaluasi kebijakan, tahapan yang paling krusial dalam menentukan keberhasilan kebijakan adalah tahapan perumusan kebijakan.

a) Formulasi Kebijakan

   Solichin menyebutkan bahwa seorang pakar dari Afrika, Chief J.O. Udoji merumuskan secara terperinci pembuatan kebijakan negara. Dalam hal ini, formulasi kebijakan adalah:

---

[15] James Anderson, *Public Policy Making* Holt (New York: Rinehart and Winston, 1979), hlm. 23.

[16] James Anderson, *Public Policy Making* Holt (New York: Rinehart and Winston, 1979), hlm. 24.

"The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, chenelling those demands into the political system, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)" (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/ implementasi monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik).[17]

Aktivitas-aktivitas sekitar formulasi adalah interaksi peran antar peserta perumusan kebijakan pendidikan, baik yang formal maupun yang tidak formal. Warna rumusan kebijakan tersebut sangat bergantung seberapa besar para peserta dapat memainkan perannya masing-masing dalam memformulasikan kebijakan. Dengan demikian, rumusan kebijakan adalah karya group, baik group yang menjadi penguasa formal maupun yang menjadi

[17]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hlm. 48.

mitra dan rivalnya. Mereka saling mengintervensi, saling melobi bahkan saling mengadakan *bargaining*.

Pembuatan kebijakan dalam pemerintahan termasuk aktivitas politis. Dalam konteks ini, aktivitas politis dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan yang divisualisasikan. Aktivitas politis itu berisikan serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Jadi, analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada suatu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan. Hal itu tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya

Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan sebagaimana dikemukakan Dunn yang dikutip oleh Faried Ali digambarkan sebagai berikut.[18]

Tabel 2.1

Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan

FASE	KARAKTERISTIK	ILUSTRASI
Penyusunan agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.	Legislator negara dan kosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang dan mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih
Formulasi kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya	Peradilan Negara Bagian mempertimbangkan pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan

[18] Faried Ali, *Studi Analisa Kebijakan* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 63.

	membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.	bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.
Adopsi kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dan mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan	Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus Roe V Wade tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
Implementasi kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.	Bagian keuangan kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan

	peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	anak tanggungan untuk menentukan luasnya penyimpangan/ korupsi.

Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri. Implementasi kebijakan dalam konteks manajemen adalah berada dalam kerangka *organizing-leading-controling*. Dengan demikian, ketika kebijakan sudah dibuat maka tugas penting yang mesti dilaksanakan adalah mengorganisasikan dan melaksanakan kepemimpinan untuk mengarahkan pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan kebijakan tersebut.

Formulasi kebijakan mengandung beberapa isi penting yang dijadikan sebagai pedoman tindakan sesuai yang direncanakan. Adapun isi kebijakan mencakup:[19]

1) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan,
2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
3) Derajat perubahan yang diinginkan,
4) Kedudukan pembuat kebijakan,

[19]Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), hlm. 66.

5) (Siapa) pelaksana program,
6) Sumber daya yang dikerahkan.

Dalam konteks implementasinya, kebijakan berisi:

1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi pelaksana yang terlibat,
2) karakteristik lembaga dan penguasa,
3) kepatuhan dan daya tanggap,
4) dalam konteks bisnis, formulasi kebijakan dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk bidang keputusan dan alternatif keperluan.

Adapun prinsip-prinsip yang dianut dalam formulasi kebijakan pendidikan adalah berikut ini.[20]

1) Benar dalam proses, artinya bahwa prosesnya harus transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan melibatkan pihak yang seharusnya terlibat.
2) Benar secara isi, artinya bahwa isi kebijakan mengatur isu kebijakan pendidikan yang harus diatur atau fokus pada isu kebijakan pendidikan; bukan merupakan kompromi politik dan atau ekonomi; langsung pada masalah yang diatur; tidak bertentangan dengan kebijakan yang lebih tinggi atau setara, dan pasal-pasalnya sinkron (tidak ada pertentangan satu sama lain). Isi kebijakan pendidikan antara lain memuat pasal-pasal yang mengatur isi kebijakan pendidikan (seperti aturan,

[20] Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), hlm. 67.

batasan, larangan, insentif, dan sanksi dari pelanggaran kebijakan pendidikan), waktu, proses, dan cara implementasi, termasuk di dalamnya kerangka acuan diskresi bagi pelaksana kebijakan pendidikan apabila menghadapi situasi yang luar biasa, sehingga memerlukan tindakan diskresi kebijakan pendidikan yang dapat dipertanggungjawabkan, dan waktu untuk evaluasi (termasuk di dalamnya pasal tentang penyempurnaan kebijakan pendidikan).

3) Benar secara politik-etik, artinya mengakomodasi para pihak yang terkait secara langsung dengan kebijakan pendidikan, menerapkan prinsip-prinsip pokok dalam *good governance*, sebagaimana dimuat dalam poin 1, yaitu proses, dan memperhatikan kaidah-kaidah moralitas dalam pembuatan kebijakan pendidikan.
4) Benar secara hukum, artinya bahwa kebijakan pendidikan benar-benar merupakan kaidah hukum, karenanya kebijakan pendidikan bukan himbauan, melainkan memberikan batas-batas aturan serta mencantumkan sanksi yang tegas bagi pelanggaran atasnya, dan memberikan keadilan dan kesamaan di depan hukum bagi publik.[21]
5) Benar secara manajemen, artinya isi dari kebijakan pendidikan bersifat sistematis, dapat dilaksanakan, meskipun pelaksananya bukan pemerintah, namun

[21] Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), hlm. 68

pemerintah dapat mengendalikan secara efektif, dan mempunyai manfaat dan *impact* yang terukur.

6) Benar secara bahasa, artinya bahwa setiap kebijakan pendidikan harus menggunakan Bahasa Indonesia yang baik dan benar, meskipun kebijakan pendidikan itu hasil kerjasama dengan pihak asing, dan seandainya perlu, diterjemahkan ke bahasa asing atau daerah, bahasa tersebut harus baik, yaitu bahasa yang dapat dipahami publik dalam satu makna, dan benar, yaitu tidak terdapat penyimpangan terhadap logika bahasa.[22]

b) Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara yang dilaksanakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dijelaskan oleh Putt dan Springer sebagaimana dikutip oleh Pandji Santosa, implementasi kebijakan adalah serangkaian aktivitas dan keputusan yang memudahkan pernyataan kebijakan dalam formulasi terwujud ke dalam praktik organisasi.[23]

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah hal yang menentukan dalam kebijakan publik. Mazmanian dan Sabatier mengemukakan bahwa yang dimaksud implementasi kebijakan adalah sebagai berikut.

---

[22] Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), hlm. 69

[23]Pandji Santosa, *Teori dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Revika Aditama, 2012), hlm. 34.

> "…..*is the carrying out of basic policy decission, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decission.*[24]

George C. Edward III sebagaimana yang dikutip oleh Riant Nugroho mengemukakan kritik bahwa sebagian besar dari administrasi publik kurang memberikan prioritas kepada implementasi. Dikatakannya sebagai berikut.

> *"Publik policy are rarely self-executing ….without effective implementation the policy decisions of policymakers will not be carried out successfully … Since polity implementation is so complex, we should not expect it to be accomplished in a routine fashion…. (but)… Policy implementation has had low priority among most of our elected officials.*[25]

Tangkilisan sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab berpendapat bahwa pelaksanaan kebijakan memerlukan sejumlah keputusan dan tindakan. Ada empat faktor penting dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu komunikasi, sumber, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.[26]

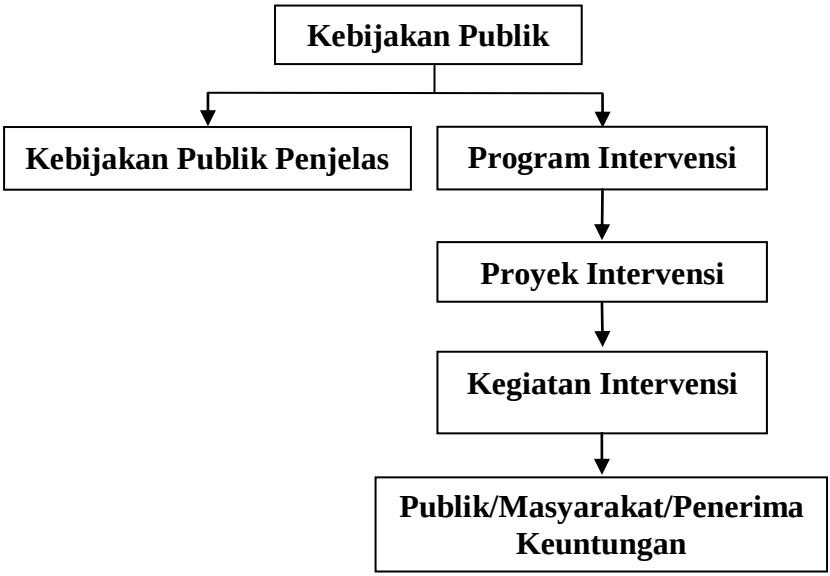
---

[24] Pandji Santosa, *Teori dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Revika Aditama, 2012), hlm. 41.

[25] Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 115.

[26]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: UPT UMM Malang, 2011), hlm. 39

Untuk mengimplementasikan kebijakan ada dua pilihan langkah yang memungkinkan, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, atau dapat melalui kebijakan *derivat* (turunan) dari kebijakan publik tersebut. Secara umum, digambarkan oleh Dwijowijoto sebagai berikut.[27]



Gambar 2.2
Langkah Kebijakan menurut Dwijowijoto

Sebagai contoh, dalam proses implementasi kebijakan dapat dikemukakan di sini bahwa kebijakan publik dalam bentuk undang-undang, dituntut adanya kebijakan turunan dalam bentuk peraturan pemerintah

[27]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: UPT UMM Malang, 2011), hlm. 45

atau peraturan daerah (perda). Dalam hal ini, perda merupakan peraturan atau kebijakan penjelas atau sering diistilahkan peraturan pelaksanaan. Adapun kebijakan publik yang langsung operasional antara lain kepres, inpres, kepmen, keputusan kepala daerah, keputusan kepala dinas pendidikan dan kebudayaan, dan lain-lain.[28]

Bagaimanapun keberadaan implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan dalam gambar di atas, selalu dimulai dari program, proyek, dan kegiatan. Ini merupakan proses implementasi kebijakan. Model ini adalah hal yang lazim diaplikasikan dalam manajemen sektor publik.

Dalam memahami suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting yaitu implementasi kebijakan. Tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan adalah pada tahap implementasi. Implementasi kebijakan lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat disebut sebagai rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah kebijakan ditetapkan, baik yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis, maupun operasional menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari kebijakan yang telah ditetapkan tersebut. Tingkat keberhasilan proses ini akan dipengaruhi berbagai unsur, baik yang bersifat mendukung atau menghambat, dan lingkungan, baik

[28]Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 41.

fisik, sosial, maupun budaya. Hal yang perlu diwaspadai adalah dalam pemilihan alternatif untuk pemecahan masalah sehingga tidak mengganggu pencapaian tujuan kebijakan.[29]

Dalam *Politics and Policies Implementation in the Third World* karya Grindle sebagaimana dikutip oleh Yoyon Bahtiar Irianto, dijelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi suatu kebijakan tergantung pada kegiatan yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup memadai. Di samping itu, hal ini dipengaruhi pula oleh dua hal, yaitu: (1) *Content of policy*, yang terdiri atas: *interest affected; type of benefits; extent of cange envisioned; site of decision making; program implementators; resources commited* (2) *Context of implementation*, yang terdiri atas *power, interest, and strategies of actors involved; institusions and regime characteristics; compliance and responsiveness.*[30]

Sejalan dengan pernyataan bahwa implementasi kebijakan memerlukan banyak keputusan dan tindakan seperti menjamin dan menguatkan berbagai arahan dan peraturan, mengeluarkan dan membuat penemuan, rekruitmen dan pembinaan personal, menghargai dan membuat kontrak, menciptakan unit organisasi baru supervisi staf, membuat anggaran yang diperlukan dan menciptakan bentuk analisis laporan.

---

[29]Pandji Santosa, *Teori dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 42.

[30] Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 42.

Implementasi kebijakan bermakna pengembangan kriteria khusus dalam praktik bagi pembuatan keputusan yang mencapai maksud kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana prakondisi untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.[31]

Keempat faktor tersebut bekerja secara simultan, baik berfungsi dalam memudahkan pelaksanaan kebijakan dan dapat pula mempengaruhi proses pelaksanaan sehingga kurang berhasil. Perlu ditegaskan bahwa implementasi adalah proses dinamis yang mencakup keempat variabel tersebut.

Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik yang diwujudkan sebagai *"outcome"* (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu, fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan publik (*policy science*) disebut sistem penyampaian/penerusan kebijakan publik *(policy delivery system)* yang biasanya terdiri atas cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/ didesain secara khusus serta diarahkan menuju

[31]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress, 2009), hlm. 27.

tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.[32]

Dengan demikian, kebijakan-kebijakan publik yang pada umumnya masih abstrak berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisi tujuan, sasaran, dan berbagai sarana (sebagaimana dapat dilihat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara) diterjemahkan ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran yang telah dinyatakan kebijakan tersebut.

c) Evaluasi Kebijakan

Suatu kebijakan tidak boleh dibiarkan begitu saja setelah dilaksanakan. Begitu pelaksanaan kebijakan berlangsung, selanjutnya perlu diperiksa. Sebagai proses manajemen, pengawasan adalah keharusan atau diperlukan sebagai proses pemantauan atau evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan publik dilaksanakan sebagai proses untuk mengetahui seberapa jauh keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada semua pihak terkait (*stakeholders*) atau dapat dicapai. Dengan kata lain, sejauh mana tujuan kebijakan tersebut telah tercapai. Di sisi lain, evaluasi dipergunakan untuk mengetahui

[32]H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 376.

kesenjangan antara harapan/ tujuan dengan kenyataan yang dicapai.[33]

Dengan demikian, evaluasi tidak dimaksudkan mencari kesalahan para pelaksana kebijakan, akan tetapi pesan utamanya adalah supaya kekurangan dan kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan dapat diperbaiki sehingga pencapaian tujuan lebih maksimal. Tepatnya, evaluasi kebijakan semata-mata bersifat positif dan konstruktif.

Sebagaimana kegiatan-kegiatan lain, evaluasi ini diperlukan berkaitan dengan kebijakan. Evaluasi kebijakan dilakukan dengan maksud sebagai berikut:[34]

1) mengetahui apakah hal-hal yang telah dirumuskan dalam formulasi kebijakan tersebut dapat dilaksanakan ataukah tidak;
2) mengetahui apakah rumusan-rumusan kebijakan yang tertulis telah berhasil dilaksanakan ataukah belum;
3) mengetahui kelebihan dan kekurangan rumusan kebijakan dalam kaitannya dengan faktor kondisional dan situasional di mana kebijakan tersebut dilaksanakan;
4) mengetahui seberapa jauh suatu rumusan kebijakan telah dapat diimplementasikan;
5) mengetahui keberhasilan dan kekurangan pelaksanaan kebijakan;

---

[33]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), hlm. 85.

[34]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), hlm. 86.

6) mengetahui seberapa dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan terhadap khalayak yang dituju oleh kebijakan;
7) mengetahui apakah resiko-resiko yang telah diperhitungkan pada saat formulasi dapat diatasi dengan baik ataukah tidak;
8) mengetahui langkah-langkah yang telah ditempuh dalam hal perbaikan kebijakan;

Putt dan Springer sebagaimana dikutip oleh Faried Ali menjelaskan bahwa evaluasi adalah langkah menerima umpan balik yang utama dari proses kebijakan. Jadi, evalusi kebijakan memberikan informasi yang membolehkan *stakeholders* mengetahui apa yang terjadi berikutnya dari maksud kebijakan. Evaluasi juga memberikan pemaparan aktivitas implementasi kebijakan. Pada tingkat kompleksitas lebih besar, evaluasi dimaksudkan untuk mengidentifikasi tingkat keberhasilan pelaksanaan yang dicapai sesuai dengan sasaran. Akhirnya, evaluasi dapat memberikan pemahaman terhadap alasan keberhasilan kebijakan atau kegagalan dan dapat memberikan saran terhadap tindakan untuk memberdayakan pencapaian sasaran kebijakan.[35]

Lebih lanjut dijelaskan, bahwa tujuan evaluasi kebijakan adalah mempelajari pencapaian sasaran dari pengalaman terdahulu. Tanpa pengujian pelaksanaan dan hasil usaha, ada sedikit kemungkinan peningkatan program. Di sini, paling tidak ada beberapa sasaran

[35] Faried Ali, *Studi Analisa Kebijakan* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 99.

evaluasi kebijakan sebagaimana pendapat Glaser, Abelson, dan Garrison yang dikutip oleh Ali Imron, yaitu:

1) menentukan seluruh kebijakan dan nilai kebijakan dalam pencapaian maksud sasaran;
2) mengidentifikasi keberhasilan dan kegagalan komponen kebijakan.
3) penerimaan program strategis yang merupakan kontribusi terbaik terhadap keberhasilan implementasi kebijakan;
4) penilaian efek samping yang tidak diharapkan atau akibat yang tidak diinginkan dari usaha kebijakan.[36]

Perspektif lain dapat ditambahkan bahwa manajer perlu memiliki pemahaman bahwa evaluasi kebijakan tidak hanya berfokus pada evaluasi pelaksanaan kebijakan saja, akan tetapi evaluasi kebijakan mencakup evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Ketiga bagian itulah yang menentukan keberhasilan kebijakan. Jadi, evaluasi sebenarnya penilaian terhadap hasil yang dicapai dari pelaksanaan kebijakan yang oleh pelaksana dilaksanakan sesuai dengan sumber daya, kemampuan pelaksana dan lingkungan yang mengitarinya.

Mengacu pada pendapat Dunn, evaluasi kebijakan dapat disamakan dengan penaksiran

[36]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), hlm. 85.

(*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*). Dengan demikian, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan memberikan informasi yang benar dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Di sini evaluasi memberikan kontribusi pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Bahkan evaluasi memberikan kontribusi pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.[37]

Evaluasi dalam analisis kebijakan memainkan sejumlah fungsi utama. Berikut ini beberapa fungsi evaluasi kebijakan.

Pertama, yang paling penting evaluasi memberikan informasi valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya perbaikan kesehatan dan pendidikan) dan target tertentu (sebagai contoh 20 % pengurangan penyakit kronis pada tahun 2006 dan 83 % pencapaian Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 tahun).

---

[37] Faried Ali, *Studi Analisa Kebijakan* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 101.

Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai dikritik juga dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknik, ekonomis, legal, sosial, substantif).

Ketiga, evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberikan sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Sebagai contoh dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.[38]

Di sini diperjelas keberadaan evaluasi kebijakan, yang mencakup: evaluasi formulasi kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi

---

[38] Nanang Fatah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), hlm. 247.

lingkungan kebijakan/ kinerja kebijakan. Dalam kaitan ini, evaluasi kebijakan mencakup tiga bidang kegiatan utama, yaitu pemantauan kerja, melaksanakan pengaruh evaluasi, dan melaksanakan evaluasi proses.

C. Dasar Pemikiran Kebijakan Pendidikan

Di antara arah kebijakan pendidikan adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan negara guna mendukung ketertiban dunia. Pendidikan bermakna bagi pengembangan moral, sains dan teknologi untuk membangun masyarakat yang beradab dan bermartabat, terampil, demokratis, damai, berkeadilan dan berdaya saing tinggi sehingga dapat menyejahterakan kehidupan manusia. Oleh sebab itu, tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran yang layak dan pihak pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional yang diatur dengan undang-undang.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, dibutuhkan pendidikan yang mampu membawa manusia lepas dari keterbelengguan, yakni menempatkan manusia pada posisi sentral dalam setiap perbuatan yang terjadi, serta mampu mengarahkan dan mengendalikan perubahan, mengembangkan fitrah serta potensi (sumberdaya) *insani* menuju terbentuknya manusia seutuhnya (*insan kamil*).[39]

Sistem pendidikan nasional yang baru, secara ideal, berjalan seiring dengan kebijakan politik pemerintahan yang desentralistik. Kebijakan yang bersifat khusus, UU Sisdiknas yang baru, yang desentralistik diarahkan oleh

[39]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 2.

aturan yang ada pada kebijakan yang bersifat umum, yaitu pasal 7 UU No. 22/1999, yang menyatakan bahwa pendidikan bukan merupakan kewenangan yang dipusatkan.[40]

Dalam UU No. 20/ 2003 tentang Sisdiknas, pasal 50, 51, dan 52 secara khusus diatur tentang pengelolaan pendidikan di tingkat pusat dan daerah dinyatakan bahwa sifat desentralistik dari penyelenggaraan pembangunan pendidikan, UU No. 20/ 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Bab XIV tentang pengelolaan pendidikan memberikan panduan perihal mekanisme desentralisasi penyelenggaraan pendidikan nasional yang pada pasal 50 dikemukakan sebagai berikut.

a. Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab menteri.
b. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional.
c. Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional.
d. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelanggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/ kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.

---

[40]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 105.

e. Pemerintah kabupaten/ kota mengelola pendidikan dasar dan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.
f. Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.[41]

Jadi, secara umum dapat dikatakan bahwa sejak reformasi hingga hari ini, kebijakan politik pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, diselenggarakan dengan pola manajemen yang desentralistik. Pemerintah daerah mempunyai peran paling besar dalam keberhasilan pendidikan nasional dibandingkan pada masa sebelumnya.[42]

Dasar kebijakan pendidikan ditinjau dari segi sosiologis adalah selain gambaran manusia sebagai makhluk sosial juga manusia adalah makhluk yang dapat dididik dan harus mendapatkan proses pendidikan sesuai dengan hakikat manusia yang bebas.[43] Kebijakan pendidikan menurut Tilaar & Riant Nugroho dapat dikenali berdasarkan aspek-aspek yang terkandung di dalamnya sebagaimana diuraikan berikut ini:

a. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan deliberasi mengenai hakekat manusia sebagai makhluk yang menjadi-manusia dalam lingkungan kemanusiaan. Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan tadi

---

[41]Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 7.

[42] Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 8.

[43] Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 142.

dalam lingkungan alam serta lingkungan sosialnya. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan merupakan penjabaran dari visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu.

b. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praksis yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan. Oleh sebab itu, kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi.[44]

c. Kebijakan pendidikan haruslah mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan itu. Bagi perkembangan individu, validitas kebijakan pendidikan tampak dalam sumbangannya bagi proses pemerdekaan individu dalam pengembangan pribadinya. Validitas sosial dari kebijakan pendidikan tampak dalam sumbangannya bagi perkembangan pribadi individu yang kreatif sehingga dapat mentransformasikan masyarakat serta kebudayaannya. Kebijakan pendidikan yang menghalangi kemerdekaan pribadi berarti merampas hak asasi manusia sehingga pada hakikatnya merupakan antipendidikan. Demikian pula kebijakan pendidikan yang tidak menghargai aspek sosial manusia berarti mengisolasikan manusia itu dari hidup bersama yang merupakan kondisi dalam proses pemanusiaan.[45]

---

[44]Moh. Yamin, *Ideologi dan Kebijakan Pendidikan* (Malang: Madani, 2013), hlm. 192.

[45]AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 14.

d. Keterbukaan (*openness*). Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam interaksi sosial. Hal ini berarti bahwa pendidikan merupakan milik masyarakat. Apabila pendidikan itu merupakan milik masyarakat, suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan pendidikan perlu mendengar suara atau saran-saran dari masyarakat. Kebijakan pendidikan yang bisu dari suara-suara dalam masyarakat merupakan penggerhanaan dari hakekat pendidikan itu sendiri. Sifat keterbukaan kebijakan pendidikan bukan berarti kebijakan pendidikan tidak mempunyai arah. Kebijakan pendidikan dalam prosesnya telah melalui pertimbangan-pertimbangan dari berbagai pihak sehingga keputusan yang diambil akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk rakyat banyak. Kebijakan pendidikan yang elitis bertentangan dengan kehidupan sosial yang menghargai kemerdekaan manusia.[46]
e. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan. Suatu kebijakan pendidikan bukanlah sesuatu yang abstrak melainkan yang dapat diimplementasikan. Suatu kebijakan pendidikan merupakan pilihan dari berbagai alternatif kebijakan sehingga perlu dilihat *output* dari kebijakan tersebut dalam praktik.
f. Analisis kebijakan. Sebagaimana pula dengan berbagai jenis kebijakan seperti ekonomi, kebijakan pertanian,

[46]AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 15.

kebijakan pertahanan nasional dan semua jenis kebijakan dalam kebijakan publik memerlukan analisis kebijakan.[47]

g. Kebijakan pendidikan terutama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik. Dalam dunia modern, pendidikan merupakan rebutan partai-partai politik. Melalui pendidikan dapat dibentuk kader-kader politik yang akan menyebarluaskan dan mempertahankan ideologi partai politik tersebut. Karena setiap partai politik bertujuan mengerahkan kekuatan dan kekuasaan melalui ideologinya untuk berkuasa, kepentingan dan kebutuhan peserta didik dapat saja dilalaikan. Kebijakan pendidikan seharusnya diarahkan pada terbentuknya para intelektual organik yang menjadi agen-agen pembaruan dalam masyarakatnya, dalam masyarakat bangsanya dan bukan dalam masyarakat sektarial.[48]

h. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis. Arkeologi proses pendidikan menunjukkan bahwa proses pendidikan terjadi dalam situasi dialogis. Dari situasi dialogis tersebut pribadi peserta didik semakin berdiri sendiri sehingga tugas pendidik adalah menuntunnya dari belakang (Tut Wuri Handayani) dan pada akhirnya peserta didik akan berdiri sendiri dan mengembangkan pribadinya sebagai pribadi yang kreatif pendukung dan pelaku dalam perubahan masyarakatnya.[49]

---

[47]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 36.

[48]AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 16.

[49]Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 91.

i. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Apabila visi pendidikan mencakup rumusan-rumusan yang umum dan abstrak, misi pendidikan lebih terarah pada pencapaian tujuan-tujuan pendidikan yang konkret (*stretch goals*). Dalam hal ini, kebijakan pendidikan terikat dengan *time-frame* yang disepakati bersama.
j. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi. Kebijakan pendidikan bukan semata-mata berupa rumusan verbal mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan praksis pendidikan. Kebijakan pendidikan harus dilaksanakan dalam masyarakat, dalam lembaga-lembaga pendidikan. Sebagai lembaga sosial (*social institution*), lembaga-lembaga pendidikan membutuhkan sumber daya terutama sumber daya manusia (pendidik, organ-organ pendidikan), dan sumber daya keuangan.[50]
k. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan melainkan kepada kebutuhan peserta didik. Pendidikan sangat erat dengan kekuasaan. Menyadari hal itu, sebaiknya kekuasaan itu diarahkan bukan untuk menguasai peserta didik tetapi kekuasaan untuk memfasilitasi dalam pengembangan kemerdekaan peserta didik.[51]
l. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijakan yang *irrasional*. Kebijakan pendidikan telah lahir dari proses *deliberasi* para pakar dalam berbagai

---

[50]Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan; Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), 31.

[51] Syafaruddin, *Efektivitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 93.

disiplin sehingga terumuskan kebijakan-kebijakan pendidikan untuk kepentingan rakyat dalam mewujudkan cita-cita bangsa yang diimajinasikan. Kebijakan pendidikan merupakan hasil olahan rasional dari berbagai alternatif dengan mengambil keputusan yang dianggap paling efisien dan efektif dengan memperhitungkan berbagai jenis risiko serta jalan keluar bagi pemecahannya.

m. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat. Kebijakan pendidikan yang kurang jelas arahnya akan mengorbankan kepentingan peserta didik.

n. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat. Titik tolak dari segala kebijakan pendidikan adalah untuk kepentingan peserta didik atau pemerdekaan peserta didik. Namun, apa yang terjadi dalam perkembangan pendidikan nasional, tampak adanya perubahan kebijakan pendidikan secara mendadak dan bukan hasil kajian analisis kebijakan yang berkesinambungan.[52]

Duke dan Canady sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho, mengelaborasi konsep kebijakan dengan delapan arah pemaknaan kebijakan, yaitu[53] (1) kebijakan sebagai penegasan maksud dan tujuan, (2) kebijakan sebagai sekumpulan keputusan lembaga yang digunakan untuk mengatur, mengendalikan, mempromosikan, melayani, dan lain-lain pengaruh dalam lingkup kewenangannya, (3)

---

[52] Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan; Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), 34.

[53]Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 45.

kebijakan sebagai panduan tindakan diskresional, (4) kebijakan sebagai strategi yang diambil untuk memecahkan masalah, (5) kebijakan sebagai perilaku yang bersanksi, (6) kebijakan sebagai norma perilaku dengan ciri konsistensi, dan keteraturan dalam beberapa bidang tindakan substantif, (7) kebijakan sebagai keluaran sistem pembuatan kebijakan, dan (8) kebijakan sebagai pengaruh pembuatan kebijakan, yang menunjuk pada pemahaman khalayak sasaran terhadap implementasi sistem.[54]

D. Unsur-unsur Pokok Kebijakan Pendidikan

Kerangka analisis yang ditujukan pada proses kebijakan paling tidak mengandung empat unsur yang harus diperhatikan, yaitu (1) unsur masalah, (2) tujuan, (3) cara kerja atau cara pemecahan masalah, dan (4) otoritas publik. Unsur masalah berkaitan dengan bidang-bidang garapan pemerintahan seperti pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kesehatan masyarakat, pengembangan wilayah, hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, perpajakan, kependudukan dan lain-lain. Unsur ini lebih dikenal dengan bidang ideologi, politik, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan. Unsur tujuan berkenaan dengan sasaran yang hendak dicapai melalui program-program yang telah ditetapkan oleh negara. Unsur cara kerja berkaitan dengan prosedur logis dan sistematis berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Unsur otoritas

[54] Mudjia Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 3

berkenaan dengan aparatur yang diberi kepercayaan untuk melakukan aktivitas pemerintahan.[55]

Aspek yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah konteks kebijakan. Ini harus dilakukan karena kebijakan tidak muncul dalam kehampaan tetapi dikembangkan dalam konteks seperangkat nilai, tekanan, kendala, dan dalam pengaturan struktural tertentu. Kebijakan juga merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah tertentu, kebutuhan serta aspirasi yang berkembang.

Aspek selanjutnya yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah pelaku kebijakan. Aktor kebijakan pendidikan bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu para pelaku resmi dan pelaku tidak resmi. Pelaku resmi kebijakan pendidikan adalah perorangan atau lembaga yang secara legal memiliki tanggungjawab berkenaan dengan pendidikan. Aktor tidak resmi kebijakan pendidikan adalah individu atau organisasi yang terdiri atas kelompok kepentingan, partai politik, dan media.[56]

Tilaar dan Nugroho mengidentifikasi 14 (empat belas) aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan:[57]

a) Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan *deliberasi* mengenai hakekat manusia sebagai makhluk yang menjadi manusia dalam lingkungan kemanusiaan.

---

[55] Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan.....*, hlm. 23.

[56]Mudjia Raharjo, *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 5.

[57]Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 264.

b) Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praksis yaitu kesatuan antara teori dan praktek pendidikan.
c) Kebijakan pendidikan harus mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan.
d) Keterbukaan (*openness*). Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam interaksi sosial.
e) Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan.
f) Analisis kebijakan.
g) Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik.
h) Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis.[58]
i) Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu.
j) Kebijakan harus berdasarkan efisiensi.
k) Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijaksanaan yang irrasional.
l) Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi pada kebutuhan peserta didik.
m) Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat.
n) Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat.[59]

---

[58]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 228.

[59]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 229.

Selanjutnya, dalam memahami suatu proses kebijakan, terdapat aspek yang sangat penting, yaitu implementasi kebijakan. Tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan adalah pada tahap implementasi. Menurut Dunn seperti yang dikutip Yoyon Bahtiar Irianto, implementasi kebijakan lebih bersifat kegiatan praktis, termasuk di dalamnya mengeksekusi dan mengarahkan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat disebut sebagai rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah kebijakan ditetapkan, baik yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dari kebijakan yang telah ditetapkan tersebut. Tingkat keberhasilan proses ini akan dipengaruhi berbagai unsur, baik yang bersifat mendukung atau menghambat, serta lingkungan, baik fisik, sosial maupun budaya.[60]

Berhasil atau tidaknya suatu kebijakan akan ditentukan oleh banyak faktor. Misalnya, (1) kompleksitas kebijakan yang telah dirumuskan, (2) kejelasan rumusan masalah dan alternatif pemecahan masalah, (3) sumber-sumber potensial yang mendukung, (4) keahlian pelaksanaan kebijakan, (5) dukungan dari khalayak sasaran, (6) efektifitas dan efisiensi birokrasi. Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuannya secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya, proses implementasi kebijakan dievaluasi

[60]Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 81.

dengan cara mengukur dan membandingkan antara hasil akhir program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.[61]

E. Langkah-langkah Umum Kebijakan Pendidikan

Hargaves dari London University sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menyatakan bahwa ilmu pendidikan *mandeg* dan tidak berkembang karena tidak mendapatkan *input* dari praktik pendidikan. Oleh sebab itu, ilmu pendidikan hanya berada pada tataran idealistik tanpa teruji di lapangan. Hakikat ilmu pendidikan berada dalam proses pendidikan yang terjadi dalam interaksi serta dialog antara pendidik dan peserta didik dalam masyarakat yang berbudaya. Keadaan ilmu pendidikan di Indonesia juga dalam status stagnasi karena terputus hubungannya dengan praktik pendidikan. Dengan sendirinya, banyak kebijakan pendidikan di Indonesia tidak ditentukan oleh data dan informasi di lapangan, tetapi berdasarkan *lamunan* atau dengan menggunakan epistima-epistima ilmu lainnya yang tidak relevan dengan ilmu pendidikan yang terfokus kepada kebutuhan peserta didik.[62]

Kebijakan pendidikan yang berdasarkan fakta serta informasi telah mendapat *input* dari kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, kebijakan pendidikan tersebut akan menentukan masalah-masalah yang perlu diteliti. Hasil riset yang telah divalidasi dapat disebarluaskan dalam berbagai eksperimen. Eksperimen pendidikan inilah yang akan dapat

---

[61]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Rineka Cipta: 1990), hlm. 20.

[62] H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan...*, hlm. 179.

membuahkan kebijakan pendidikan yang telah tervalidasi. Demikian seterusnya terjadi suatu siklus yang berkesinambungan antara kebijakan pendidikan, praktik pendidikan, riset dan eksperimen.[63]

Pelaksanaan serta evaluasi kebijakan pendidikan menuntut peran aktif dari para pendidik profesional karena dari merekalah dapat tersusun hasil-hasil kebijakan yang akan diriset serta mendesiminasikan kebijakan pendidikan yang ternyata didukung oleh fakta-fakta positif. Kebijakan pendidikan yang benar, yaitu bilamana kebijakan tersebut telah dites kebenarannya di lapangan.[64] Dengan demikian, kebijakan pendidikan akan tumbuh dari bawah meskipun kemungkinan kebijakan tersebut dirumuskan dan diinstruksikan dari atas. Dalam hal ini, diperlukan kemampuan dari lembaga-lembaga pendidikan (sekolah) yang otonom untuk memvalidasi kebijakan-kebijakan pendidikan yang diinstruksikan dari pemerintah pusat atau pun pemerintah daerah. Kebijakan-kebijakan pendidikan berdasarkan instruksi dari atas tidak mempunyai akar di lapangan sehingga sukar untuk ditentukan keberhasilannya. Selain itu, kebijakan pendidikan yang tidak berakar tersebut akan melahirkan budaya Asal Bapak Senang (ABS) dengan laporan-laporan dari bawah yang menyatakan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Tingkat-tingkat kebijakan pendidikan di sini, menunjuk kepada level kebijakan tersebut dirumuskan dan

---

[63] Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar- Ruzz Media, 2011), hlm. 17.

[64] H.A.R. Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan.....*, hlm. 181.

dilaksanakan. Tingkat-tingkat di sini juga menunjuk kepada cakupannya, tingkatan pelaksanaan dan mereka yang terlibat di dalamnya. Ada empat tingkat kebijakan, yaitu:[65]

a. Tingkatan kebijakan nasional (*national policy level*). Penentu tingkat kebijakan nasional ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kebijakan yang berada pada level nasional ini disebut juga sebagai kebijakan administratif.
b. Tingkatan kebijakan umum (*general policy level*). Tingkatan kebijakan umum ini disebut sebagai kebijakan eksekutif, karena yang menentukan adalah mereka yang berada pada posisi eksekutif. Yang termasuk ke dalam kebijakan eksekutif ini adalah sebagai berikut.
   1) Undang-undang karena undang-undang kekuasaan pembuatannya berada di tangan presiden meskipun harus juga dengan persetujuan DPR.
   2) Peraturan pemerintah adalah kebijakan yang dibuat dalam rangka mengoperasikan undang-undang, kekuasaan pembuatannya ada pada presiden.
   3) Keputusan dan intruksi presiden yang berisi kebijakan umum penyelenggaraan pemerintah yang kekuasaan pembuatannya ada di tangan presiden.[66]
c. Tingkat kebijakan khusus (*special policy level*). Tingkat kebijakan khusus ini letak penentunya ada di tangan menteri. Menteri di negara kita merupakan pembantu presiden selaku eksekutif, tingkat kebijakan khusus ini,

---

[65]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 24.

[66]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 25.

termasuk kebijakan eksekutif. *Special policy level* ini dibuat oleh menteri dengan mendasarkan kebijakan yang berada di atasnya. Kebijakan yang wewenang pembuatannya di tangan menteri ini, dapat berupa Keputusan Menteri, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri. Sekretaris Jenderal dan Inspektur Jenderal berfungsi selaku pembantu menteri, kebijakan kedua pejabat ini juga dapat dikatagorikan sebagai kebijakan khusus.[67]

d. Tingkat kebijakan teknis (*technical policy level*). Tingkat kebijakan teknis lazim disebut dengan kebijakan operatif. Dikatakan sebagai kebijakan operatif karena kebijakan ini merupakan pedoman pelaksanaan. Penentuan kebijakan ini berada pada eselon 2 ke bawah, seperti Direktorat Jendral atau pimpinan lembaga nondepartemental. Produk kebijakan ini dapat berupa peraturan, keputusan dan instruksi pimpinan lembaga. Berdasarkan *technical policy level* inilah, Gubernur, Kakanwil, Bupati, Kandep di masing-masing bidang, melaksanakan kebijakan sesuai dengan faktor kondisional dan situasional daerahnya. Dengan perkataan lain, faktor kondisional dan situasional daerah yang kadang-kadang membedakan corak penerapan kebijakan yang berasal dari instansi atasnya. Yang dimaksud dengan faktor kondisional dan situasional dapat berupa budaya, ekonomi, politik, hankam, sosial dan sumber daya yang dapat dikerahkan di daerah tersebut.[68]

---

[67]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 45.

[68]Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 25.

Dalam konteks implementasi kebijakan desentralisasi, Rondinellli & Cheema sebagaimana dikutip oleh Yoyon Bahtiar Irianto memperkenalkan teori implementasi kebijakan yang orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut konsep tersebut, ada dua pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yang sering dikacaukan:[69]

Pertama, *the compliance approach*, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pemimpin politik (*political leaders*). Para administrator biasanya terdiri atas pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut.

Kedua, *the political approach.* Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung *"administration as an integral part of the policy making process in which polities are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them"*[70]

Administrasi dan manajemen merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan. Kebijakan dibuat karena tuntutan administrasi,

---

[69]Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan.....*, hlm. 24.

[70] Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), 27.

dan pada saat kebijakan akan diimplementasikan di situlah manajemen berperan. Dalam hal ini, kebijakan diubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban yang berat dalam proses implementasi. Jadi, membuat implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan (*unpredictable*).[71]

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapatkan perhatian yang serius di Indonesia. Hal ini disebabkan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada *the political approach.* Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik serta-merta akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknis tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian.

Merujuk konsep-konsep seperti dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan di Indonesia menyangkut program dan kebijakan lainnya yang bukan sekedar proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan, melainkan merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Beragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan

---

[71] Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan.....*, hlm. 25.

sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan itu. [72]

Di samping itu, analisis kebijakan pendidikan yang digunakan di Indonesia sepertinya lebih banyak menggunakan model analisis kebijakan politik-publik yang didasarkan pada asumsi-asumsi politis. Indikatornya dapat dikemukakan:[73]

Pertama, ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-permasalahan pendidikan. Kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat, dan situasi yang disebut sekolah selalu diidentikkan dengan pendidikan. Karena itulah, tidak heran ketika membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan; menganalisis kebijakan pendidikan yang dianalisis ternyata kebijakan penyelenggaraan persekolahan. Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif.

Kedua, dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dan terintegrasi secara *empirical, evaluative, normative, predictive*. Sebagai suatu produk, kebijakan pendidikan tidak diformulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara sinergi, bukan sebagai komponen yang terdikotomi. Artinya, apakah rumusan-rumusan kebijakan tersebut telah memenuhi

---

[72]AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 6.

[73]AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 7.

kriteria kebijakan yang utuh atau masih ada butir-butir yang lepas dari ruang lingkupnya.[74]

Kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut.[75]

a) Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, untuk mencapainya juga semakin mudah.
b) Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibandingkan dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
c) Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, infrastruktur lainnya.
d) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
e) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan

---

[74]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 42.

[75]AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 8.

dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

f) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis.[76]

F. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Dalam pandangan Edwards III yang dikutip oleh AG. Subarsono, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni (1) komunikasi (2) sumberdaya (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.[77]

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi *distorsi* implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Keberhasilan Keluarga

---

[76]AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 9.

[77]AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 90.

Berencana (KB) di Indonesia sebagai contoh, salah satu penyebabnya adalah karena Badan Koordinasi Keluarga Berencana Indonesia (BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap pasangan usia subur (PUS) melalui berbagai media.

b. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.[78]

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sifat atau perspektif yang berbeda, proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. [79]

---

[78]Faried Ali, *Studi Analisa Kebijakan* (Bandung: Refika Aditama, 2012), 58

[79]AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 91.

Berbagai pengalaman pembangunan di negara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di negara-negara dunia ketiga, seperti Indonesia adalah contoh konkret dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. [80]

Solichin Abdul Wahab yang dikutip oleh Yoyon Bahtiar Irianto mengemukakan faktor-faktor yang menyebabkan berhasil tidaknya suatu kebijakan antara lain: [81]

1) kompleksitas kebijakan yang telah dirumuskan;

---

[80]AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 92.

[81]Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012), hlm. 42.

2) kejelasan rumusan masalah dan alternatif pemecahan masalah;
3) sumber-sumber potensial yang mendukung;
4) keahlian pelaksana kebijakan;
5) dukungan dari khalayak sasaran;
6) efektivitas dan efisiensi birokrasi.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuan kebijakan tersebut yang secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya proses implementasi kebijakan perlu dievaluasi dengan cara mengukur dan membandingkan antara hasil akhir program-program yang dilaksanakan dengan tujuan-tujuan kebijakan.

Variabel yang dipandang dominan mempengaruhi dan mengakibatkan kebijakan pemerintah atau kebijakan publik berada dalam kegiatan dan tindakan yang berubah-ubah sesuai dengan pengaruh yang berlangsung. Setidaknya dapat dibagi ke dalam 3 sub variabel dominan, yaitu:[82]

1) Sub Variabel Lingkungan Kebijakan

   Pembuat kebijakan tidak cukup waktu dan pengetahuan memahami, mengetahui dan mempelajari bagian-bagian tertentu dari lingkungan atau konteks yang terjadi. Lingkungan membatasi ruang gerak, sekaligus memberikan instruksi apa yang pembuat kebijakan dapat lakukan dengan efektif. Lingkungan dalam pengertian luas adalah mencakup faktor

[82]Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Analisa Kebijakan* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 58.

geografis seperti iklim, alam, sumber daya, dan topografi. Faktor kependudukan seperti ukuran populasi, persebaran berdasarkan usia, dan lokasi pemukiman; faktor budaya politik; faktor struktur sosial atau sistem sosial; dan sistem ekonomi.[83]

2) Subvariabel Budaya Politik

Setiap masyarakat mempunyai budaya yang membedakan nilai dan gaya hidup anggotanya dengan masyarakat lainnya. Antropologi Clyde Kluckkhohn sebagaimana dikutip oleh Pandji Santosa mendefinisikan budaya sebagai keseluruhan cara hidup seseorang, warisan sosial yang seseorang dapatkan dari kelompoknya atau budaya dapat diajukan sebagai bagian dari lingkungan yang merupakan kreasi manusia.[84]

Bagian budaya yang umum dari masyarakat yang dapat diwujudkan sebagai budaya politik dengan menunjukkan nilai, kepercayaan, dan sikap perhatian terhadap apa yang harus pemerintah lakukan dan bagaimana pemerintah harus mengoperasikan, serta hubungan antara masyarakat dan pemerintah. Budaya politik berkembang dari satu generasi ke generasi lainnya melalui proses sosialisasi seseorang, melalui pengalaman yang banyak dari orang tua, teman, guru, pemimpin politik, dan lainnya, mempelajari nilai-nilai politik yang relevan, kepercayaan dan sikap hidup.

---

[83] Faried Ali dan Andi Syamsu Alam, *Studi Analisa Kebijakan* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 59.

[84] Pandji Santosa, *Administrasi Pubik Teori dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 36.

Budaya politik, kemudian didapatkan seseorang menjadi bagian pembentuk mentalnya, dan terwujud dalam perilakunya.[85]

3) Subvariabel Kondisi Sosial-Ekonomi

Adalah benar menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi masyarakat akan menentukan batas pada apa yang pemerintah dapat lakukan dalam penyediaan barang dan jasa bagi masyarakatnya. Namun, kenyataan ini terkadang disalahkan oleh yang mengasumsikan bahwa kegagalan pemerintah mengatasi masalah merupakan pengecualian dari ketidakmampuan atau tidak bertanggungjawab atas terbatasnya sumber-sumber daya. Jelaslah, satu faktor mempengaruhi apa yang pemerintah dapat sediakan dalam program kesejahteraan adalah penggunaan dan ketersediaan sumber-sumber ekonomi. Kekurangan sumber ekonomi tentu akan lebih membatasi sebagian negara untuk berkembang memakmurkan masyarakatnya.[86]

Variabel lingkungan kebijakan, budaya politik dan kondisi sosial-ekonomi sangat mempengaruhi terhadap kebijakan pemerintah atau kebijakan publik.

---

[85]Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif* (Yogyakarta: LKis, 2008), hlm. 203.

[86] Syafaruddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 81.

G. Kebijakan Pemerintah terhadap Pendidikan Islam di Indonesia dari Masa Kemerdekaan hingga Sekarang

Setelah masa kemerdekaan, pendidikan Islam tidak dengan sendirinya dimasukkan ke dalam sistem pendidikan nasional. Paradigma dualisme yang diwariskan pemerintah kolonial tetap mengakar kuat dalam dunia pendidikan di tanah air. Pemerintah Indonesia mewarisi sistem pendidikan yang *dualistis*, yaitu (1) sistem pendidikan dan pengajaran pada sekolah-sekolah umum yang sekuler dan (2) sistem pendidikan dan pengajaran Islam yang tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat Islam, baik yang bercorak *isolatif-tradisional* maupun yang bercorak *sintesis*. Pada tahun 1950, terjadi aksiden sejarah dalam dunia pendidikan kita, yaitu ketika Soekarno, Presiden Pertama RI menetapkan berdirinya Universitas Gadjah Mada bagi golongan nasionalis. Dalam waktu yang bersamaan, beliau juga menetapkan Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN) Yogyakarta bagi umat Islam.[87]

Setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989, lahirlah sejumlah peraturan pemerintah tentang pendidikan yaitu:

a. PP No. 27 Tahun 1990 tentang Pendidikan Prasekolah.
b. PP No. 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar.
c. PP No. 29 Tahun 1990 tentang Pendidikan Menengah.
d. PP No. 30 Tahun 1990 yang kemudian disempurnakan dengan PP. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi.[88]

---

[87] Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif* (Yogyakarta: LKis, 2008), hlm. 204.

[88] Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 8.

Ketika Indonesia sudah menerapkan Undang-undang tentang Sisdiknas, pengakuan terhadap keberadaan madrasah semakin meningkat, apalagi dengan masuknya kata-kata “Iman dan Taqwa” dalam pernyataan umum tujuan pendidikan nasional dan kewajiban adanya pelajaran pendidikan agama di setiap jenis dan jenjang pendidikan. Sebagai implementasi adanya undang-undang tersebut, telah lahir beberapa peraturan pemerintah tentang pendidikan, termasuk pendidikan di madrasah *diniyah*, sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan. Pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/ kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Selanjutnya, pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peran yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/ atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.

Pendidikan keagamaan Islam dapat berbentuk pendidikan *diniyah* dan pesantren. Pendidikan *diniyah* dapat diselenggarakan pada jalur formal, nonformal, dan informal. Pendidikan *diniyah* nonformal diselenggarakan dalam bentuk Pengajian kitab, Majelis Taklim, Pendidikan al-Quran, *Diniyah Takmiliyah*, atau bentuk lain yang sejenis. Pendidikan *diniyah* nonformal dapat berbentuk satuan pendidikan dan wajib mendapatkan izin dari kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota setelah memenuhi

ketentuan tentang persyaratan pendirian satuan pendidikan. *Diniyah Takmiliyah* bertujuan untuk melengkapi pendidikan agama Islam yang diperoleh di SD/ MI, SMP/ MTs, SMA/ MA, SMK/ MAK atau di pendidikan tinggi dalam rangka peningkatan keimanan dan ketaqwaan peserta didik kepada Alloh Swt. Penyelenggaraan *Diniyah Takmiliyah* dapat dilaksanakan secara berjenjang atau tidak berjenjang.[89] Dalam rangka mencapai tujuan pendidikan sebagaimana bentuk-bentuk kelembagaan di atas, khususnya *Diniyah Takmiliyah*, diperlukan adanya pembinaan dan pengembangan kurikulum sehingga lulusannya memiliki kompetensi sesuai dengan harapan semua pihak.[90]

Dalam UU Sisdiknas Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 30 ayat 1, 2, 3 dan 4 disebutkan hal-hal berikut ini:

a. Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh pemerintah dan/ atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
b. Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/ atau menjadi ahli ilmu agama.
c. Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.

---

[89] Marwan Salahuddin, *Reposisi dan Eksistensi Madrasah Salafiyah di Era Global* dalam Jurnal Pendidikan Islam Cendekia Vol. 11 No. 2 Juli-Desember 2013, hlm. 217.

[90]Marwan Salahuddin, *Pengembangan Kurikulum Madrasah Diniyah Takmiliyah* dalam Jurnal Pendidikan Islam Cendekia Vol. 10 No. 1 Januari-Juni 2012, hlm. 47.

d. Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.[91]

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan Pasal 1 berbunyi:

a. Pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/ kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan,
b. Pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/ atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya,
c. Pendidikan *diniyah* adalah pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan pada semua jalur dan jenjang pendidikan,
d. Pesantren atau pondok pesantren adalah lembaga pendidikan keagaman Islam berbasis masyarakat yang menyelenggarakan pendidikan *diniyah* atau secara terpadu dengan jenis pendidikan lainnya.[92]

---

[91] *UU Sisdiknas Tahun 2003* (Jakarta: SL Media, 2011), hlm. 22.

[92] PP. Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, pasal 1 ayat 1, 2, 3 dan 4.

H. Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Kebijakan Pendidikan

Salah satu dampak positif dari reformasi bidang pemerintahan adalah terjadinya pergeseran paradigma politik pemerintahan dari sentralistik kepada desentralistik yang diwujudkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pembagian Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Lahirnya produk hukum tentang otonomi daerah tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kemandirian daerah di dalam kerangka Negara kesatuan RI. Karena itu, otonomi tersebut tidak dapat diartikan sebagai suatu kebebasan absolut tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Dengan demikian, desentralisasi bukanlah merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan dia merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar, yaitu Negara Kesatuan RI.[93] Setiap pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurusi segala bidang penyelenggaraan pemerintahan, termasuk bidang pendidikan di daerahnya masing-masing di seluruh Indonesia. Hal itu telah tertera dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Kewenangan penuh tersebut dirumuskan dalam pasal 7 ayat 1, yaitu "kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam kewenangan politik

[93] Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 287.

luar negeri, pertahanan keamanan, keadilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.[94]

Desentralisasi dan otonomi pendidikan bukanlah bermakna semata membagi proses pengambilan keputusan atau menyerahkan kekuasaan dari pusat ke daerah, melainkan maknanya lebih dalam dari itu. Desentralisasi dan otonomi pendidikan mempunyai makna yang sangat besar sebagai perwujudan penghargaan atas hak dan kewajiban rakyat untuk memutuskan sendiri pendidikan untuk anak-anaknya. Seperti telah dijelaskan, desentralisasi dan otonomi pendidikan berkaitan dengan proses demokratisasi.

Pemahaman otonomi daerah di Indonesia dilandaskan pada kebijakan publik tentang otonomi daerah, yaitu UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Otonomi merupakan produk atau desentralisasi. Untuk itu, dalam memahami otonomi daerah,

---

[94] Baharuddin dan Moh. Makin, *Manajemen Pendidikan Islam* (Malang: UIN - Maliki Press, 2010), hlm. 24.

dapat dilakukan dengan melakukan pemahaman terhadap desentralisasi.[95]

Tilaar mempertegas bahwa desentralisasi pendidikan merupakan suatu keharusan. Menurutnya, ada tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan. Ketiga hal tersebut adalah (1) pembangunan masyarakat demokrasi, (2) pengembangan *social capital*, (3) peningkatan daya saing bangsa. Ketiga hal tersebut sudah lebih dari cukup untuk dijadikan alasan mengapa desentralisasi pendidikan harus dilakukan oleh bangsa Indonesia.[96]

Salah satu kewenangan yang didesentralisasikan ke daerah adalah penyelenggaraan pendidikan. Dalam kaitan itu, struktur pemerintahan daerah yang berhak menyelenggarakan pendidikan adalah pada tingkat kabupaten/ kota. Sementara, pemerintah provinsi sebagai perpanjangan pusat mengkoordinasikan implementasi berbagai kewenangan yang diberikan pada setiap kabupaten/ kota. Setiap kebijakan dalam skala nasional, terlebih dalam bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat, selalu menimbulkan implikasi baik dalam kurun waktu singkat maupun dalam jangka panjang. Dalam pasal 56 UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan:

a. Masyarakat berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan

---

[95] Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan yang Unggul* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 23.

[96]Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 1.

evaluasi program pendidikan melalui dewan pendidikan dan komite sekolah/ madrasah.

b. Dewan pendidikan sebagai lembaga mandiri dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/ kota yang tidak mempunyai hubungan hirarkis.97

c. Komite sekolah/ madrasah, sebagai lembaga mandiri, dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan dengan memberikan pertimbangan, arahan, dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan.[98]

Secara umum, tujuan desentralisasi manajemen di dalam kehidupan berorganisasi adalah untuk meningkatkan efisiensi manajemen dan kepuasan kerja pegawai melalui pemecahan masalah-masalah yang berhubungan langsung dengan daerah lokal. Dengan demikian, desentralisasi manajemen pendidikan adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada daerah untuk membuat keputusan manajemen dan menyusun perencanaan sendiri dalam mengatasi masalah pendidikan, dengan mengacu kepada sistem pendidikan nasional. Dengan demikian, dalam praktik desentralisasi manajemen pendidikan dapat

---

[97]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 153.

[98]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 154.

diterapkan di dalam beberapa tingkat dan struktur organisasi penyelenggara pendidikan, mulai dari tingkat nasional sampai tingkat satuan pendidikan.

Desentralisasi manajemen pendidikan berusaha untuk mengurangi campur tangan atau intervensi pejabat atau unit pusat terhadap persoalan-persoalan pendidikan yang sepatutnya bisa diputuskan dan dilaksanakan oleh unit di tataran bawah, pemerintah daerah, atau masyarakat. Dengan demikian, diharapkan terjadi pemberdayaan peran unit di bawah atau peran rakyat dan masyarakat daerah. Akan tetapi, luasnya otonomi dalam pendidikan diberikan kepada daerah tetap harus konsisten dengan sistem konstitusi.[99]

Sesuai dengan tuntutan reformasi dalam pembangunan di Indonesia, tampaknya pelaksanaan desentralisasi manajemen pendidikan merupakan suatu keharusan, di samping memang sejumlah peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan menuntut untuk segera dilaksanakan. Juga, untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia, tampaknya bukanlah hal yang mudah, termasuk penyerahan seluruh urusan pendidikan kepada daerah kabupaten/ kota, bukanlah hal yang gampang. Memang, dibutuhkan waktu dan tahapan-tahapan dalam pelaksanaannya karena menyangkut sejumlah masalah dan kendala perlu diatasi, termasuk kesiapan sumber pembiayaan, SDM, dan sumber-sumber lainnya.

---

[99]Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 91.

Jam'iyyatul Qurra wal Huffazh

Nahdlatul Ulama

Robithoh Ma'ahid Islamiyah

NAHDLATUL ULAMA

BAB II
TINJAUAN TENTANG MADRASAH DINIYAH

A. Pengertian dan Lahirnya Madrasah Diniyah

Madrasah *diniyah* adalah salah satu lembaga pendidikan keagamaan pada jalur luar sekolah yang diharapkan mampu secara terus menerus memberikan pendidikan agama Islam kepada anak didik yang tidak terpenuhi pada jalur sekolah yang diberikan melalui sistem klasikal serta menerapkan jenjang pendidikan. Pendidikan tersebut adalah *Madrasah Diniyah Awwaliyah*, yaitu pendidikan agama Islam tingkat dasar selama 4 (empat) tahun dan jumlah jam belajarnya 18 jam pelajaran seminggu. Selanjutnya, *Madrasah Diniyah Wustho*, yaitu pendidikan agama Islam tingkat menengah pertama sebagai pengembangan pengetahuan yang diperoleh pada Madrasah *Diniyah Awwaliyah*, masa belajar selama 2 (dua) tahun dengan jumlah jam belajarnya 18 jam pelajaran seminggu. Kemudian, *Madrasah Diniyah Ulya*, yaitu pendidikan agama Islam tingkat menengah atas dengan melanjutkan dan mengembangkan pendidikan Madrasah *Diniyah Wustho*, masa belajar 2 (dua) tahun dengan jumlah jam belajarnya 18 jam per minggu.[100]

Madrasah *diniyah* dilihat dari stuktur bahasa Arab berasal dari dua kata, yaitu *madrasah* dan *al-din*. Kata madrasah dijadikan nama tempat dari asal kata *darosa* yang berarti belajar. Jadi, madrasah mempunyai makna tempat belajar sedangkan *al-din* dimaknai dengan makna

---

[100]Ali Riyadi, *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional* (Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2006), hlm. 219.

keagamaan. Dari dua struktur kata yang dijadikan satu tersebut, madrasah *diniyah* berarti tempat belajar masalah keagamaan, dalam hal ini agama Islam.

Kalau dicermati, istilah madrasah dari aspek *derivasi* kata, *madrasah* merupakan *ism makan* dari kata *darasa* yang berarti belajar. Jadi, *madrasah* berarti tempat belajar bagi siswa atau mahasiswa (umat Islam). Karena itu, istilah madrasah tidak hanya diartikan sekolah dalam arti sempit tetapi juga bisa dimaknai rumah, istana, *kuttab*, perpustakaan, surau, masjid, dan lain-lain. Bahkan, seorang ibu bisa dikatakan sebagai madrasah pemula. Madrasah Nizamiyah merupakan madrasah yang dijadikan sebagai tonggak kelahiran madrasah-madrasah sesudahnya dan bahkan madrasah ini merupakan *prototype* dari madrasah yang ada sekarang ini.[101]

Kemunculan madrasah dipandang oleh para sejarawan pendidikan sebagai salah satu bentuk pembaruan pendidikan Islam di Indonesia. Argumen yang bisa dikemukakan adalah bahwa secara historis, awal kemunculan madrasah dapat dikembalikan pada dua situasi. Pertama, adanya pembaruan Islam di Indonesia. Kedua, respons pendidikan Islam terhadap kebijakan pendidikan Hindia-Belanda. Dengan demikian, jika dilihat dari sudut pandang pesantren itu sendiri, kehadiran madrasah mengandung dimensi “kritik” karena ia adalah bagian dari upaya pembaruan untuk menjembatani sistem tradisional yang diselenggarakan oleh pesantren dengan sistem pendidikan modern.

---

[101]Miftahul Ulum, *Menelusuri Jejak Madrasah di Indonesia* (Ponorogo: STAIN Po Press, 2012), hlm. 2.

Selain itu, kehadiran madrasah juga merupakan upaya penyempurnaan yang memungkinkan lulusannya memperoleh kesempatan yang sama dengan lulusan sekolah umum. Sementara itu, apabila dilihat dari sudut pandang pendidikan modern Barat kolonial, kehadiran madrasah mengandung dimensi "akulturatif" karena ia merupakan manifestasi dan realisasi pembaruan sistem pendidikan Islam yang diinginkan oleh sebagian umat Islam yang tengah menganggap positif pendidikan Barat.[102]

Pendek kata, tumbuhnya madrasah di tanah air adalah hasil dari tarik-menarik antara pesantren sebagai lembaga pendidikan asli (tradisional) yang sudah ada di satu sisi, dengan pendidikan Barat (modern) di sisi lain. Setidaknya, terdapat dua kecenderungan yang dapat diidentifikasi dari kemunculan format madrasah. Pertama, madrasah-madrasah *Diniyah-Salafiyah* yang terus tumbuh dan berkembang dengan peningkatan, baik jumlah maupun penguatan kualitas sebagai lembaga *tafaqquh fi al-din* (lembaga yang semata-mata berorientasi mendalami agama). Kedua, madrasah-madrasah yang selain mengajarkan ilmu pengetahuan dan nilai-nilai Islam, juga memasukkan beberapa materi yang diajarkan di sekolah-sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah Hindia-Belanda.

Dalam sejarah pendidikan Islam, makna dari madrasah tersebut memegang peran penting sebagai institusi belajar umat Islam selama pertumbuhan dan perkembangannya. Sebab, pemakaian istilah madrasah secara definitif baru muncul pada abad ke-11. Penjelmaan istilah madrasah

---

[102]Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif* (Yogyakarta: LkiS, 2008), hlm. 200.

merupakan transformasi dari masjid ke madrasah. Ada beberapa teori yang berkembang seputar proses transformasi tersebut. George Makdisi sebagaimana dikutip Miftahul Ulum menjelaskan:[103]

> Bahwa madrasah merupakan transformasi institusi pendidikan Islam dari masjid ke madrasah terjadi secara tidak langsung melalui tiga tahap. Pertama, tahap masjid, kedua, tahap masjid-khan, dan ketiga, tahap madrasah.

Selanjutnya, Ahmad Syalabi seperti dikutip Miftahul Ulum menjelaskan[104]:

> Bahwa transformasi masjid ke madrasah terjadi secara langsung. Hal ini disebabkan konsekuensi logis dari semakin ramainya kegiatan yang dilaksanakan di masjid yang tidak hanya dalam kegiatan ibadah (dalam arti sempit) namun juga pendidikan, politik, dan sebagainya.[105] Beberapa lembaga pendidikan Islam yang berkembang sebelum kelahiran madrasah di antaranya adalah *al-Kuttab*, pengajaran pertama di Istana, *hawanit al-wariqin* (toko-toko buku), rumah para ulama', sanggar sastra, dan masjid.

Madrasah adalah tempat pendidikan yang memberikan pendidikan dan pengajaran yang berada di bawah naungan

---

[103]Miftahul Ulum, *Menelusuri Jejak Madrasah di Indonesia* (Ponorogo: STAIN Po Press, 2012), hlm. 12.

[104]Miftahul Ulum, *Menelusuri Jejak Madrasah di Indonesia* (Ponorogo: STAIN Po Press, 2012), hlm. 13.

[105]Suwito dan Fauzan, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 214.

Kementerian Agama. Yang termasuk ke dalam katagori madrasah ini adalah lembaga pendidikan *Ibtidaiyah, Tsanawiyah, Aliyah, Mu'allimin, Mu'allimat* serta *Diniyah*.

Madrasah *diniyah* adalah salah satu lembaga pendidikan keagamaan pada jalur luar sekolah yang diharapkan mampu secara terus-menerus memberikan pendidikan agama Islam kepada anak didik yang tidak terpenuhi pada jalur sekolah yang diberikan melalui sistem klasikal serta menerapkan jenjang pendidikan, yaitu madrasah *Diniyah Awwaliyah, Wustho dan Ulya*.[106] Madrasah *diniyah* termasuk lembaga pendidikan nonformal, yaitu usaha yang terorganisasi secara sistematis dan kontinu di luar sistem persekolahan melalui hubungan sosial untuk membimbing individu, kelompok, dan masyarakat agar memiliki sikap dan cita-cita sosial (yang efektif) guna meningkatkan taraf hidup di bidang materiil, sosial, mental dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.[107]

Pendidikan nonformal adalah salah satu bentuk pendidikan di samping pendidikan formal dan informal. Kedudukan pendidikan nonformal ini tidak kalah peranannya dari pendidikan formal. Banyak hal yang tidak terjangkau oleh pendidikan formal dapat dilaksanakan melalui pendidikan nonformal. Oleh karena itu, pendidikan

---

[106]Ringkasan Materi halaman 6 dari Temu Konsultasi dan Sosialisasi KBK MDA Musyawarah Kelompok Kerja Madrasah Diniyah (MKKMD) Kabupaten Indramayu pada tahun 2006.

[107] Mustofa Kamil, *Pendidikan Nonformal* (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 13.

nonformal memegang peranan yang sangat strategis dalam ikut serta memberdayakan pendidikan di Indonesia.[108]

Keberadaan madrasah dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Agama tahun 1964, dan materi pelajaran yang diberikan adalah seluruhnya ilmu agama Islam. Madrasah ini merupakan sekolah tambahan bagi siswa yang bersekolah umum. Tujuan orang tua memasukkan putra-putrinya ke madrasah ini, agar mendapatkan tambahan pendidikan agama karena di sekolah umum dirasakan masih sangat kurang.

Ijazah madrasah ini tidak memiliki *civil effect*. Karena itu, orang tua murid maupun muridnya sendiri tidak begitu mementingkannya. Adapun jam belajarnya adalah dilaksanakan pada sore hari bagi sekolah umum yang belajar pagi hari. Namun, perkembangan berikutnya pada dewasa ini, sebagian sudah memasukkan materi *diniyah* ke dalam jam pelajaran sekolah.[109]

Kesadaran masyarakat Islam akan pentingnya pendidikan agama telah membawa kepada arah pembaharuan dalam pendidikan. Salah satu pembaharuan pendidikan Islam di Indonesia ditandai dengan lahirnya beberapa madrasah *diniyah*, seperti Madrasah *Diniyah* (*Diniyah School*) yang didirikan oleh Zainuddin Labai al Yunusi tahun 1915 dan Madrasah *Diniyah* Putri yang didirikan oleh Rangkayo Rahmah El Yunusiah tahun 1923. Dalam sejarah, keberadaaan madrasah *diniyah* diawali

---

[108] Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 176.

[109]Ridlwan Nasir, *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 96.

lahirnya Madrasah *Awwaliyah* telah hadir pada masa penjajahan Jepang dengan pengembangan secara luas. Majelis tinggi Islam menjadi penggagas sekaligus penggerak utama berdirinya Madrasah-madrasah *Awwaliyah* yang ditujukan bagi anak-anak berusia minimal 7 tahun. Program Madrasah *Awwaliyah* ini lebih ditekankan pada pembinaan keagamaan yang diselenggarakan pada sore hari.

Berdasarkan Undang-undang Pendidikan dan Peraturan Pemerintah, madrasah *diniyah* adalah bagian terpadu dari pendidikan nasional untuk memenuhi permintaan masyarakat tentang pendidikan agama. Madrasah *diniyah* termasuk ke dalam pendidikan yang dilembagakan dan bertujuan untuk mempersiapkan peserta didik dalam penguasaan terhadap pengetahuan agama Islam.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang ditindaklanjuti dengan disyahkannya PP. No. 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan keagamaan memang menjadi babak baru bagi dunia pendidikan agama dan keagamaan di Indonesia. Artinya, negara telah menyadari keanekaragaman model dan bentuk pendidikan yang ada di Indonesia. Keberadaan peraturan tersebut telah menjadi ”tongkat penopang” bagi madrasah *diniyah* yang sedang mengalami krisis identitas. Selama ini, penyelenggaraan pendidikan *diniyah* ini tidak banyak diketahui bagaimana pola pengelolaannya tetapi karakteristiknya yang khas menjadikan pendidikan ini layak untuk dimunculkan dan dipertahankan eksistensinya.

Sebagian madrasah *diniyah* khususnya yang didirikan oleh organisasi-organisasi Islam memakai nama Sekolah Islam, *Islamic School*, Norma Islam, dan sebagainya.

Setelah Indonesia merdeka dan berdirinya Departemen Agama yang tugas utamanya mengurusi pelayanan keagamaan termasuk pembinaan lembaga-lembaga pendidikan agama, penyelenggaraan madrasah *diniyah* mendapat bimbingan dan bantuan Kementerian Agama.

Malik Fajar berpendapat bahwa saat ini, ada keinginan untuk menampilkan kembali nilai-nilai agama melalui pendidikan agama baik dalam bentuknya sebagai bagian dari sistem nilai maupun sifatnya yang paradigmatis dalam kehidupan manusia. Dalam Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan agama mempunyai posisi formal yang kuat sebab pendidikan agama diwajibkan untuk diajarkan, mulai dari jenjang pendidikan terendah sampai ke jenjang perguruan tinggi. Menurutnya, meskipun dalam hal ini yang terpenting bukan pada kedudukan formalnya tetapi pada substansi atau muatan keagamaan yang ditransformasikan ke dalam bentuk aktifitas pendidikan.[110]

Pendidikan agama pada intinya berujung pada pendidikan akhlaq. Peran strategisnya dalam sistem tersebut di antaranya adalah mengembangkan manusia Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, sebagai bagian dari esensi pembangunan manusia seutuhnya. Soejatmoko saat mengungkap tugas khusus pendidikan agama dalam upaya pembangunan bangsa menegaskan bahwa tugas semua pendidikan adalah membina manusia sosial, manusia yang berakhlaq mulia. Meskipun demikian, pendidikan agama dalam suatu perubahan sosial mempunyai tugas khusus

---

[110] A. Malik Fajar, *Reorientasi Pendidikan Islam* (Jakarta: Fajar Dunia, 1999), hlm. 131.

dalam artian pembinaan peserta didik untuk berkelakuan yang benar dalam situasi yang patokan-patokan moralnya tidak menentu.[111]

Menurut Affandi Mochtar, pendidikan Islam Indonesia telah menjadi bagian penting dalam dinamika perubahan Sistem Pendidikan Nasional. Pesantren sebagai salah satu bentuk pendidikan Islam Indonesia diasumsikan dapat menjembatani problem komunikasi antara pemerintah dengan lapisan masyarakat bawah. Sebab, hampir sebagian besar pesantren di Indonesia, tumbuh dan berkembang dari lapisan masyarakat bawah. Kini, sebagian besar pesantren lebih terbuka untuk menerima arus modernisasi. Indikasi ini tampak dari adanya berbagai kegiatan yang mendorong partisipasi pesantren dalam pembangunan. Pesantren dan lembaga pendidikan Islam yang lainnya kini sangat terbuka dengan berbagai temuan yang dihasilkan oleh pengembangan ilmu dan teknologi. Walau begitu, pesantren dan lembaga pendidikan Islam pada umumnya perlu melakukan kajian secara kritis agar hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat dimanfaatkan untuk kemaslahatan yang lebih besar bagi kehidupan manusia. Bukan sebaliknya, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi membawa malapetaka bagi eksistensi kehidupan manusia, karena dihegemoni oleh cara berfikir kapitalis dan liberalis yang bebas nilai.[112]

---

[111] Soejatmoko, *Etika Pembebasan: Pilihan Karangan tentang Agama, Kebudayaan Sejarah dan Ilmu Pengetahuan* (Jakarta: LP3ES, 1984), hlm. 272.

[112] Affandi Mochtar, *Membedah Diskursus Pendidikan Islam* (Ciputat: Kalimah, 2001), hlm. 77.

B. Tujuan Pendidikan Madrasah Diniyah

Terma pendidikan yang dikontekskan dengan kata Islam tidak sekedar transmisi ilmu, pengetahuan dan teknologi tetapi sekaligus sebagai proses penanaman nilai. Sebab, hakikat pendidikan dalam al-Qur'an adalah menjadikan manusia bertaqwa untuk mencapai kesuksesan (*al-falah*), baik di dunia maupun di akhirat. Menurut Langgulung, manusia seperti apa atau yang bagaimana yang ingin diciptakan melalui pendidikan.[113]

Tujuan pendidikan Islam diorientasikan pada empat klasifikasi tujuan berikut ini:

a. Tujuan pendidikan jasmani (*al-ahdaf al-jismiyah*)

   Tujuan ini digunakan untuk mempersiapkan diri manusia sebagai pengemban tugas khalifah di bumi melalui pelatihan keterampilan-keterampilan fisik atau memiliki kekuatan dari segi fisik (*al-qawi*). Faktor fisik memang bukan tujuan utama dan segala-galanya. Meskipun demikian, ia sangat berpengaruh dan memegang peran penting tetapi Alloh mencintai orang mukmin yang memiliki fisik yang kuat daripada yang lemah.

   "Seorang mukmin yang kuat lebih dicintai Alloh daripada seorang mukmin yang lemah". [114]

b. Tujuan pendidikan rohani (*al-ahdaf al-ruhiyah*)

   Tujuan ini bermaksud untuk meningkatkan jiwa kesetiaan kepada Allah semata dan melaksanakan moralitas islami yang diteladani Rasulullah dengan

---

[113]Hasan Langgulung, *Peralihan Paradigma dalam Pendidikan Islam dan Sains Sosial* (Jakarta: Gaya Media Pratama), hlm. 100.

[114] Abu al-Husayn Muslim al-Hajaj al-Qushayri al-Nisaburi, *Sahih al-Muslim, Juz 16* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1992), hlm. 184.

berdasarkan pada cita-cita ideal dalam al-Qur'an.[115] Peningkatan kualitas jiwa yang hanya setia kepada Alloh serta melaksanakan moral Islam yang dicontohkan Nabi merupakan bagian pokok tujuan umum pendidikan.

c. Tujuan pendidikan akal (*al-ahdaf al-'aqliyah*)

Tujuan pendidikan ini merupakan pengarahan intelegensi untuk menemukan kebenaran dan sebab-sebabnya dengan telaah tanda-tanda kekuasaan Allah sehingga dapat menumbuhkan iman kepada Sang Pencipta. Tujuan ini terikat dengan perkembangan intelegensia yang mengarahkan manusia sebagai individu untuk menemukan kebenaran yang sesungguhnya yang mampu memberi pencerahan dirinya.

Intelegensia atau bisa dimaknai lebih luas dengan kemampuan daya pikir dan daya nalar sangat memiliki kontribusi dalam pengembangan tujuan pendidikan yang lain, yang meliputi tujuan yang bersifat individual, sosial, dan profesional. Muhammad al-Toumy al-Syaibany sebagaimana dikutip Azyumardi Azra menyebutkan tujuan pendidikan Islam sebagai berikut. (a) Tujuan individual yang berkaitan dengan pelajaran dan perubahan tingkah laku, aktifitas, pertumbuhan serta persiapan untuk menjalani kehidupan; (b) Tujuan sosial yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan kehidupan, perubahan, dan pertumbuhan untuk memperkaya pengalaman dan kemajuan; (c) Tujuan profesional yang berkaitan dengan

[115] Q.S. Ali Imron: 19.

pendidikan dan pengajaran sebagai ilmu, seni, profesi, dan sebagai aktifitas masyarakat.[116]

d. Tujuan pendidikan sosial (*al-ahdaf al-ijtima'iyah*)

Tujuan pendidikan secara sosiologis adalah untuk membentuk kepribadian yang utuh yang meliputi substansi fisik dan psikis manusia. Kepribadian yang utuh di sini tercermin sebagai manusia yang hidup pada masyarakat yang heterogen.

Dengan memperhatikan klasifikasi dan formulasi tersebut dapat disimpulkan bahwa pendidikan dalam Islam pada hakikatnya terfokuskan pada tiga hal. Pertama, terbentuknya *insan kamil* (manusia sempurna) yang mempunyai dimensi *qur'ani* dalam hidupnya. Menurut Iqbal sebagaimana yang dikutip oleh Dawam, kriteria *insan kamil* adalah manusia yang beriman yang di dalam dirinya terdapat kekuatan, wawasan, perbuatan, dan kebijaksanaan dan mempunyai sifat-sifat yang tercermin dalam pribadi Nabi berupa akhlak mulia.[117]Menurut Ahmad Tafsir dalam bukunya *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*, manusia sempurna itu memiliki indikator jasmani yang sehat, kuat, berketerampilan, cerdas serta pandai, dan rohani yang berkualitas tinggi.[118]

---

[116] Azyumardi Azra, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional: Rekonstruksi dan Demokrasi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002), hlm. 86.

[117]Dawam Raharjo (penyunting), *Insan Kamil: Konsep Manusia menurut Islam* (Jakarta: Temprint, 1989), hlm. 26.

[118]Ahmad Tafsir, *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), hlm. 41.

Kedua, terciptanya *insan kaffah* yang memiliki dimensi-dimensi religius, budaya, dan ilmiah. Dimensi religius, yaitu manusia merupakan makhluk yang mengandung berbagai misteri dan tidak dapat direduksikan pada faktor-faktor tertentu semata. Dengan demikian, manusia dapat dicegah untuk dijadikan angka, ataupun robot yang diprogram tetapi tetap mempertahankan kepribadian, kebebasan akan martabatnya. Dimensi budaya, manusia merupakan makhluk etis yang mempunyai kewajiban dan tanggung jawab terhadap kelestarian dunia seisinya.[119] Dalam dimensi ini, manusia mendapatkan dasar pendidikan untuk mempertahankan keutuhan kepribadiannya dan mampu mencegah arus zaman yang membawa kepada disintegrasi dan fragmentasi yang selalu mengancam kehidupan manusia. Dimensi ilmiah, yaitu dimensi yang mendorong manusia untuk selalu bersikap objektif dan realistis dalam menghadapi tantangan zaman, serta berbagai kehidupan manusia untuk bertingkah laku secara kritis dan rasional, serta berusaha mengembangkan keterampilan dan kreativitas berfikir.[120]

Ketiga, penyadaran fungsi manusia sebagai hamba, khalifah Alloh, serta sebagai *warathsat al-anbiya'* dan memberikan bekal yang memadai dalam rangka pelaksanaan fungsi tersebut.

---

[119]Muhammad Tholhah Hasan, *Prospek Islam dalam Menghadapi Tantangan Zaman* (Jakarta: Bangun Prakarya, 1986), hlm. 43.

[120]Muhammad Tholhah Hasan, *Prospek Islam dalam Menghadapi Tantangan Zaman* (Jakarta: Bangun Prakarya, 1986), hlm. 44.

Fadhil al-Djamaly sebagaimana yang dikutip oleh al-Syaibany menjelaskan tujuan pendidikan sebagai berikut.

> Bahwa pendidikan yang berbasiskan al-Qur'an mempunyai empat tujuan utama. Pertama, memperkenalkan kepada manusia akan posisinya di antara makhluk Alloh, memperkenalkan tanggung jawab individual kehidupannya. Kedua, memperkenalkan kepada manusia akan interaksi sosial dan tanggung jawabnya dalam rangka untuk dapat harmonis dalam suatu sistem sosial. Ketiga, memperkenalkan kepada manusia akan Pencipta alam ini. Keempat, memperkenalkan kepada manusia akan makhluk (alam), dan mengajaknya untuk memahami hikmah penciptaannya, serta memungkinkan manusia untuk memanfaatkannya.[121]

Pendidikan dalam perspektif al-Qur'an adalah pendidikan yang memfokuskan diri pada pembinaan secara pribadi dan kelompok sehingga mampu menjalankan fungsinya sebagai hamba Allah dan khalifahNya guna membangun dunia ini sesuai dengan konsep yang ditetapkan Allah. Jika hal ini bisa terwujud, umat Islam akan mampu mengaplikasikan ajaran Islam secara komprehensif.[122]

---

[121]Omar Mohammad al-Toumy al-Syaibany, *Falsafah Pendidikan Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1979), hlm. 419-420.

[122]Mahmud Sayyid Sultan, *Buhuth fi al-Tarbiyah al-Islamiyah* (Kairo: Dar al-Ma'arif, 1979), hlm. 53.

Jadi, tujuan pendidikan Islam yang bersumber pada al-Qur'an itu untuk membentuk pribadi muslim seutuhnya, mengembangkan seluruh potensi manusia baik yang berbentuk jasmaniyah maupun rohaniyah, menumbuhsuburkan hubungan harmonis setiap pribadi dengan Allah, manusia, dan alam semesta. Karena itu, dari segi pencapaian tujuannya, pendidikan dalam pandangan al-Qur'an itu bertujuan untuk terbentuknya umat Islam yang mampu dalam menjalin komunikasi, interaksi, dan koneksi dalam tiga hal, yaitu *habl min Alloh* (hubungan dengan Allah), *habl min al-nas* (hubungan dengan sesama manusia), dan *habl min al-alm* (hubungan dengan alam).

Menurut Mehdi Nakosteen secara umum, tujuan pendidikan Islam pada masa ini adalah:[123]

a) Tujuan keagamaan, dengan prinsip utama antara lain:1) Al-Qur'an sebagai sumber pengetahuan, 2) Al-Quran sebagai sumber ruhaniyah dalam pendidikan, 3) Tawakal kepada Alloh, 4), Menjunjung tinggi akhlak agama, 5) Menomor duakan mata kuliah sekuler daripada mata kuliah agama, 6) Manusia adalah sederajat di hadapan Alloh dan manusia, 7) Meninggikan Nabi Muhammad Saw. di atas para Nabi, perintah agama.
b) Tujuan keduniaan (sekuler), yakni menggali semua ilmu pengetahuan dari berbagai sumber dan bidang

[123]Mehdi Nakosten, *Kontribusi Islam atas Dunia Intelektual Barat: Deskripsi Analisis Abad Keemasan Islam*, terj. Joko S. Kahar, et.al (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), hlm. 52.

yang dapat membawa manfaat bagi kehidupan dunia dan akherat.[124]

Tujuan pendidikan madrasah adalah untuk menanamkan keimanan kepada peserta didik, menumbuhkan semangat dan sikap untuk mengamalkan ajaran-ajaran Islam dalam rangka pembangunan, memupuk sikap toleransi, di antara sesama pemeluk agama dengan cara saling memahami misi luhur masing-masing agama. Dalam rangka perwujudan tujuan tersebut, sudah barang tentu diperlukan suatu perangkat operasional yang berkualitas yang selalu dikembangkan sesuai dengan kemajuan dan kebutuhan masyarakat. Hal ini dilakukan dengan cara peningkatan berbagai komponen seperti pengembangan kurikulum dan metodologi, pemenuhan dan peningkatan mutu kemampuan tenaga pendidik, sarana dan prasarana dan lain-lain.

Menurut Maksum, pendidikan Islam "sebagai lembaga pendidikan keagamaan bertujuan untuk penyelenggaraan wajib belajar". Madrasah sebagai salah satu lembaga pendidikan Islam harus senantiasa bertitik tolak dari rumusan tujuan di atas sehingga keluaran dari lembaga ini mampu bersaing dengan lembaga pendidikan lain. Ada beberapa unsur pendidikan yang harus dipenuhi agar tujuan madrasah bisa tercapai. Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut.

1) Pendidikan itu harus merupakan usaha bimbingan secara sadar yang dilakukan oleh orang tua atau orang

[124]Zulkarnain, *Transformasi Nilai-nilai Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 31.

dewasa atau siapa saja yang bertanggungjawab dalam rangka membimbing dan mempersiapkan anak, dan atas nama Alloh serta bertanggung jawab kepadaNya.

2) Yang dibimbing dalam pendidikan Islam itu adalah anak/ generasi muda dengan seluruh kelengkapan dasar dan potensi-potensi pembawaan/ fithrahnya agar tumbuh kembang secara bertahap dan berangsur-angsur ke arah kesempurnaan.
3) Tujuan pembimbingan dalam pendidikan adalah agar anak nantinya mampu melaksanakan tugas-tugas hidup, yaitu tugas-tugas kekhalifahan dengan penuh tanggung jawab kepada Alloh.
4) Karena pedomannya adalah al-Qur'an, baik secara konseptual maupun praktis, metode, cara pelaksanaannya, materi, atau kurikulum, evaluasi dan alat-alat pendidikan lainnya dapat dijabarkan dan dikembangkan dari al-Qur'an, mulai dari proses turunnya, penjelasan-penjelasan dari Nabi Saw. serta contoh-contoh praktis yang telah diberikan oleh beliau.[125]

C. Ciri-ciri Madrasah Diniyah

Madrasah di Indonesia sebagai lembaga pendidikan sebenarnya telah berkembang jauh sebelum masa kemerdekaan Republik Indonesia. Ia merupakan usaha pendidikan yang dilaksanakan oleh dan untuk umat Islam dan merupakan swadaya murni masyarakat Islam, tanpa ada campur tangan pemerintah kolonial dalam pengelolaan

[125] Zulkarnain, *Transformasi Nilai-nilai Pendidikan Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 33.

administrasinya. Karena itu, madrasah sudah berakar di kalangan masyarakat Islam saat itu dan bersifat non-kooperatif dengan pemerintah kolonial, sama dengan pondok pesantren.[126]

Tujuan jangka panjang pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional adalah meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia peserta didik dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, dan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dalam memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi. Tujuan itu akan dicapai melalui peran dalam menghasilkan lulusan yang mempunyai kompetensi pada bidang *tafaqquh fi al-din* dan *tafaqquh fi al-'ilmi*.[127]

Secara sederhana, pendidikan dapat diartikan sebagai pendidikan yang didasarkan pada nilai-nilai ajaran Islam sebagaimana yang tercantum dalam al-Qur'an dan al-Hadits serta dalam pemikiran para ulama' dan dalam praktik sejarah umat Islam. Berbagai komponen dalam pendidikan mulai dari tujuan, kurikulum, guru, metode, pola hubungan guru murid, evaluasi, sarana-prasarana, lingkungan, harus didasarkan pada nilai-nilai ajaran Islam. Jika berbagai komponen tersebut satu dan lainnya membentuk suatu sistem yang didasarkan pada nilai-nilai ajaran Islam, sistem tersebut selanjutnya dapat disebut sebagai sistem pendidikan Islam.[128]

---

[126] Abdul Ghofur dan Muhaimin, *Pengenalan Kurikulum Madrasah* (Solo: Ramadhani, 1998), hlm. 11.

[127] M. Amin Haedari, *Pendidikan Agama di Indonesia* (Jakarta: Puslitbang Kementerian Agama RI, 2010), hlm. xvi.

[128] Abudin Nata, *Manajemen Pendidikan* (Jakarta: Prenada Media, 2003), hlm. 161.

Penyelenggaraan madrasah *diniyah* mempunyai ciri berbeda dan orientasi yang beragam. Perbedaan tersebut disebabkan faktor yang mempengaruhinya seperti latar belakang yayasan atau pendiri madrasah *diniyah*, budaya masyarakat setempat, tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pendidikan agama dan kondisi ekonomi masyarakat, dan sebagainya.

Dengan meninjau sejarah pertumbuhan dan banyaknya aktivitas yang diselenggarakan subsistem madrasah *diniyah*, dapat dikatakan ciri-ciri madrasah *diniyah* adalah sebagai berikut:

a. Madrasah *diniyah* merupakan pelengkap dari pendidikan formal
b. Madrasah *diniyah* merupakan spesifikasi yang sesuai dengan kebutuhan dan tidak memerlukan syarat yang ketat serta dapat diselenggarakan di mana saja
c. Madrasah *diniyah* tidak dibagi atas jenjang atau kelas-kelas secara ketat
d. Madrasah *diniyah* dalam materinya bersifat praktis dan khusus
e. Madrasah *diniyah* waktunya relatif singkat
f. Mata pelajaran adalah semata-mata pelajaran agama yang bersumber dari kitab-kitab klasik. Tidak diajarkan mata pelajaran umum
g. Tidak mementingkan ijazah sebagai bukti yang bersangkutan telah menyelesaikan atau menamatkan pelajarannya.[129]

---

[129] Haidar Putar Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 58.

Sistem pendidikan pesantren menempuh sikap sebebas-bebasnya, namun di kalangan intern pesantren sendiri, yang memiliki kebebasan adalah kiainya. Para ustadz tidak boleh menentukan kebijakan pendidikan sendiri tanpa mendapat persetujuan dari kiainya. Apalagi, para santri lebih tidak bebas lagi dibandingkan dengan ustadz dalam menentukan kebijakan pendidikan pesantren.[130] Pondok pesantren merupakan lembaga pendidikan Islam yang mempunyai kekhasan tersendiri. Dalam hal ini, kiai sebagai figur pemimpin, santri sebagai objek yang diberi ilmu agama dan asrama sebagai tempat tinggal para santri. Lembaga pesantren bisa dikatakan sebagai lembaga pendidikan Islam tertua dalam sejarah Indonesia, lembaga ini mempunyai peran besar dalam membantu proses keberlanjutan pendidikan nasional.[131]

Jika ditelaah dari aspek internal kelembagaan, kelestarian paradigma pemikiran pesantren memang dikondisikan oleh adanya keterkaitan antar eleman-elemen institusi pesantren yang meliputi pondok, masjid, pengajaran kitab-kitab Islam klasik, santri dan kiai, dengan interiorisasi tiga elemen kultural utama pesantren, yaitu (1) pola kepemimpinan di dalamnya, (2) literatur universal yang terus dipelihara selama berabad-abad, dan (3) keunikan sistem nilainya yang terpisah dari yang diikuti oleh masyarakat luas. Dengan demikian, paling tidak terdapat faktor utama sebagai penopang berlangsungnya

---

[130] Mujamil Qomar, *Pesantren dari Transformasi Metodologi menuju Demokratisasi Institusi* (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 68.

[131] Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 313.

paradigma pemikiran pesantren, yakni faktor kelembagaan dan faktor kultural pesantren. [132]

Ciri yang paling menonjol pada pesantren tahap awal tersebut adalah pendidikan dan penanaman nilai-nilai agama kepada para santri melalui kitab-kitab klasik. Selanjutnya setelah masuknya ide-ide pembaruan pemikiran Islam di Indonesia, turut serta terjadinya perubahan dalam bidang pendidikan. Pendidikan pesantren yang pada mulanya hanya berorientasi kepada pendalaman ilmu agama semata-mata mulai dimasukkan mata pelajaran umum. Masuknya mata pelajaran umum ini diharapkan untuk memperluas cakrawala berpikir para santri dan untuk bisa pula para santri mengikuti ujian negara yang diadakan oleh pemerintah.

D. Kurikulum yang digunakan Madrasah Diniyah

Berdasarkan Undang-undang Pendidikan dan Peraturan Pemerintah No. 73, madrasah *diniyah* adalah bagian terpadu dari sistem pendidikan nasional yang diselenggarakan pada jalur pendidikan luar sekolah untuk memenuhi hasrat masyarakat terhadap pendidikan agama. Madrasah *diniyah* termasuk kelompok pendidikan keagamaan jalur luar sekolah yang dilembagakan dan bertujuan untuk mempersiapkan peserta didik menguasai pengetahuan agama Islam, yang dibina oleh Menteri Agama.[133]

---

[132] Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif* (Yogyakarta: LkiS, 2008), hlm. 193.

[133]Dirjen Pendidikan Islam, *Undang-undang dan Peraturan Pemerintah RI tentang Pendidikan* (Jakarta: Depag RI, 2006), hlm. 21.

Departemen Agama dalam melakukan pembinaan dan pengembangan madrasah pada awalnya belum mengadakan penyeragaman kurikulum dan tingkatan madrasah yang ada. Pembinaan dan pengembangan madrasah sepenuhnya diserahkan kepada lembaga atau organisasi yang menaunginya sehingga muatan kurikulum sangat beragam. Sebagian madrasah memberikan pendidikan dan pembelajaran agama semata (madrasah *diniyah*), dan yang lain memberikan pelajaran umum sebanyak 30 %, 40 %. Bahkan, ada pula yang sampai 60%. Selanjutnya, pemerintah (Departemen Agama) hanya menyerahkan agar madrasah memenuhi persyaratan untuk diakui sebagai pelaksana kewajiban belajar.[134]

Oleh karena itu, Menteri Agama dan Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam menetapkan kurikulum madrasah *diniyah* dalam rangka membantu masyarakat mencapai tujuan pendidikan yang terarah, sistematis dan terstruktur. Meskipun demikian, masyarakat tetap memiliki keleluasaan untuk mengembangkan isi pendidikan, pendekatan dan muatan kurikulum sesuai dengan kebutuhan dan lingkungan madrasah.

Alat-alat pendidikan berarti segala sesuatu yang digunakan guru dalam proses pendidikan untuk mencapai tujuan. Alat-alat pendidikan ada yang bersifat lahir (alat-alat yang digunakan dalam proses belajar seperti kelas, meja, bangku dan lain sebagainya) dan ada juga yang bersifat batin, yaitu kurikulum (tujuan, materi, metode, dan

---

[134] Abdul Ghofur dan Muhaimin, *Pengenalan Kurikulum Madrasah* (Solo: Ramadhani, 1998), hlm. 14.

evaluasi). Di samping kurikulum, disiplin juga merupakan alat pendidikan bathiniyah, seperti suruhan, larangan, ganjaran, hukuman, nasehat dan anjuran.[135]

Sebagai bagian dari pendidikan luar sekolah, madrasah *diniyah* bertujuan:

a. Melayani warga belajar agar dapat tumbuh dan berkembang sedini mungkin dan sepanjang hayat guna meningkatkan martabat dan mutu kehidupannya,
b. Membina warga belajar agar memiliki pengetahuan, keterampilan dan sikap mental yang diperlukan untuk mengembangkan diri, bekerja mencari nafkah atau melanjutkan ke tingkat dan/ atau jenjang yang lebih tinggi,
c. Memenuhi kebutuhan belajar masyarakat yang tidak dapat dipenuhi dalam jalur pendidikan sekolah.

Untuk menumbuhkembangkan ciri madrasah sebagai satuan pendidikan yang bernafaskan Islam, tujuan madrasah *diniyah* dilengkapi dengan memberikan bekal kemampuan dasar dan keterampilan di bidang agama Islam untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi muslim, anggota masyarakat dan warga negara.

Madrasah *diniyah* sebagai suatu lembaga pendidikan sudah selayaknya harus memiliki sebuah kurikulum dalam bentuk mata pelajaran maupun pengalaman yang diberikan kepada para santri, yang tersusun secara sistematis berdasarkan visi-misi masing-masing madrasah. Kurikulum merupakan “roh” atau nyawa bagi sebuah lembaga pendidikan, termasuk madrasah *diniyah*. Lembaga

---

[135] Sutari Imam Barnadib, *Pengantar Pendidikan Sistematis* (Semarang: Tim Pengadaan Buku IKIP, 1993), hlm. 95.

pendidikan yang tidak mempunyai kurikulum, sama dengan makhluk yang tidak bernyawa, gedung madrasah hanya sebuah monumen, santri dan ustadznya sebagai pengunjung yang hanya menyaksikan keindahan gedung saja. Kurikulum merupakan perangkat lunak *(software)* yang harus ada terlebih dahulu sebelum perangkat lain disediakan. Dengan adanya kurikulum, tujuan madrasah akan tercapai, pendidik atau ustadz dapat melaksanakan pembelajaran dengan baik, santri dapat belajar dengan tertib dan terarah, kepala madrasah dapat mengatur manajemen madrasahnya dengan baik pula.[136]

Pada mulanya istilah kurikulum itu dipakai di dunia atletik, dari kata *curere* yang berarti berlari, kemudian dipakai di dunia komunikasi dengan istilah *curier* atau *kuriri* yang berarti seseorang yang bertugas menyampaikan sesuatu kepada orang atau tempat lain. Dari sini, istilah kurikulum diartikan sebagai suatu jarak yang harus ditempuh.[137]Selanjutnya, istilah kurikulum dipakai di dunia pendidikan yang kemudian diartikan dengan sejumlah mata pelajaran yang diajarkan di sekolah yang harus ditempuh untuk mencapai suatu tujuan sehingga mendapatkan ijazah.[138]Dalam arti yang lebih luas, kurikulum adalah *"It is all activities of children under the jurisdiction of the*

---

[136] Marwan Salahuddin, *Pengembangan Kurikulum Madrasah Diniyah Takmiliyah* dalam Jurnal Pendidikan Islam Cendekia Vol. 10 No. 1 Januari-Juni 2012, hlm. 44.

[137] Burhan Nurgiantoro, *Dasar-dasar Pengembangan Kurikulum Sekolah* (Yogyakarta: BPFE, 1988), hlm. 2.

[138] S. Nasution, *Asas-asas Kurikulum* (Bandung: Jemmars, 1982), hlm. 7.

school",[139] yaitu seluruh aktivitas peserta didik yang direncanakan oleh sekolah. Dalam pengertian lain, kurikulum itu mencakup semua pengalaman yang diberikan kepada siswa, baik berbentuk kognitif (pengetahuan), afektif (sikap) maupun psikomotorik (perbuatan).

Kurikulum memiliki komponen yang satu sama lain saling berkaitan yang tidak dapat dipisahkan. Artinya, ketiadaan salah satu komponen akan mengakibatkan rusaknya sebuah kurikulum. Komponen-komponen itu adalah tujuan, isi, organisasi dan strategi.[140]Tujuan merupakan arah atau acuan segala kegiatan pendidikan yang dijalankan. Tujuan merupakan langkah-langkah strategis yang dilakukan agar visi-misi dapat tercapai. Tujuan itu diwujudkan dalam bentuk kompetensi yang diharapkan dapat tercapai, mulai dari tujuan akhir setelah lulus, tujuan tiap mata pelajaran dan tujuan tiap pokok bahasan.

Para pengembang kurikulum, baik dari unsur ustadz, kepala madrasah, pengurus yayasan atau lainnya perlu memegang teguh prinsip-prinsip dasar yang berasal dari berbagai sumber pandangan para ahli, antara lain ahli filsafat, psikologi, sosiologi, manajemen, ekonomi, agama, sains, dan sebagainya. Tentang apa saja prinsip dasar itu tergantung kepada pertimbangan tim pengembang itu sendiri. Adapun prinsip dasar yang biasa dipakai adalah prinsip relevansi, efektivitas, efisiensi, fleksibilitas,

---

[139] George A Beauchamp, *The Curriculum of The Elementary School* (Boston: Allyn and Bacon Inc, 1964), hlm. 4.

[140]Winarno Surahmad, *Pembinaan dan Pengembangan Kurikulum* (Jakarta: Proyek Pengadaan Buku Sekolah Pendidikan Guru, 1977), hlm. 9.

kontinuitas, berorientasi pada tujuan, objektif dan demokratis.[141]

Dalam program pengajaran ada beberapa bidang studi yang diajarkan seperti[142]Al-Qur'an Hadits, Aqidah Akhlaq, Fiqih, Sejarah Kebudayaan Islam, Bahasa Arab, dan Praktek Ibadah.

Dalam pelajaran al-Qur'an Hadits, santri diarahkan kepada pemahaman dan penghayatan tentang isi yang terkandung dalam al-Qur'an dan Hadits. Mata pelajaran Aqidah Akhlaq berfungsi untuk memberikan pengetahuan dan bimbingan kepada santri agar meneladani kepribadian Nabi Muhammad Saw. sebagai Rasul dan hamba Allah, meyakini dan menjadikan rukun iman sebagai pedoman berhubungan dengan Tuhannya, sesama manusia dengan alam sekitar. Mata pelajaran Fiqih diarahkan untuk mendorong, membimbing, mengembangkan dan membina santri untuk mengetahui, memahami dan menghayati syariat Islam. Sejarah Kebudayaan Islam merupakan mata pelajaran yang diharapkan dapat memperkaya pengalaman santri dengan keteladanan dari Nabi Muhammad Saw., sahabat dan tokoh Islam. Bahasa Arab sangat penting untuk menunjang pemahaman santri terhadap ajaran agama Islam, mengembangkan ilmu pengetahuan Islam dan hubungan antar bangsa dengan pendekatan komunikatif. Praktek ibadah bertujuan melaksanakan ibadah dan syariat agama Islam secara benar.

---

[141] Burhan Nurgiantoro, *Dasar-dasar Pengembangan Kurikulum Sekolah* (Yogyakarta: BPFE, 1988), hlm. 150.

[142] Kepmenag RI No. 3 Tahun 1983 tentang Kurikulum Madrasah Diniyah pada bab II.

Kurikulum madrasah *diniyah* pada dasarnya bersifat fleksibel dan akomodatif. Oleh karena itu, pengembangannya dapat dilakukan oleh Kementerian Agama Pusat, Kantor Wilayah/ Kemenag Propinsi dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kotamadya atau oleh pengelola kegiatan pendidikan sendiri. Prinsip pokok untuk mengembangkan kurikulum madrasah *diniyah* ialah tidak menyalahi aturan perundang-undangan yang berlaku tentang pendidikan secara umum, peraturan pemerintah, keputusan Menteri Agama dan kebijakan lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan madrasah *diniyah*.[143]

E. Metode Pembelajaran di Madrasah Diniyah

Dalam proses belajar mengajar, metode pendidikan/ pengajaran merupakan salah satu aspek yang sangat penting guna mentransfer pengetahuan atau kebudayaan dari seorang guru kepada para muridnya. Melalui metode pengajaran terjadi proses internalisasi dan pemilikan pengetahuan oleh murid hingga murid dapat menyerap dan memahami dengan baik apa yang telah disampaikan gurunya.[144]

Secara etimologi, metode berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata *metha* dan *hodos. Metha* berarti jalan dan *hodos* berarti sampai. Metode juga diartikan sebagai cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan. Menurut

---

[143] Marwan Salahuddin, *Pengembangan Kurikulum Madrasah Diniyah Takmiliyah* dalam Jurnal Pendidikan Islam Cendekia Vol. 10 No. 1 Januari-Juni 2012, hlm. 42

[144] Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 13.

istilah, metodologi berarti "cara berpikir dan berbuat yang dipersiapkan dengan baik untuk mengadakan suatu kegiatan. Lewat metode yang digunakan akan dapat diprediksi dan dianalisis sejauh mana keberhasilan sebuah proses.[145]

a. Metode Pembelajaran yang Bersifat Tradisional

Pemahaman metode yang bersifat tradisional adalah kebalikan dari metode yang modern. Metode tradisional berangkat dari pola pembelajaran yang sangat sederhana dan sejak semula timbulnya, yakni pola pembelajaran sorogan, bandongan, dan wetonan dalam mengkaji kitab-kitab agama yang ditulis oleh ulama zaman abad pertengahan dan kitab-kitab itu dikenal dengan istilah kitab kuning.[146]

1) Sorogan

Metode pembelajaran dengan pola sorogan dilaksanakan dengan jalan membaca di hadapan kiai. Jika ada yang salah, kesalahan itu langsung dihadapi oleh kiai. Di pesantren besar, sorogan dilakukan oleh dua atau tiga orang santri yang biasa terdiri atas keluarga kiai atau santri-santri yang diharapkan kemudian hari menjadi orang alim. Dalam metode ini, santri yang pandai mengajukan sebuah kitab untuk dibaca di hadapan kiai. Metode sorogan ini terutama dilakukan santri-santri khusus yang memiliki

---

[145] Neneng Habibah, *"Pembelajaran Tuntas dengan Metode Sorogan dan Bandongan di PP. Riyadul Awamil, Cangkudu, Baros Kabupaten Serang",* Artikel dalam Jurnal PENAMAS Edisi 157/Akred-LIPI/P2MBI/03/2009, hlm. 390.

[146] Martin Van Bruinessen, *Kitab Kuning, Pesantren dan Tarekat: Tradisi Islam di Indonesia* (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 141.

kepandaian lebih.[147] Di sinilah seorang santri bisa dilihat kemahirannya dalam membaca kitab dan menafsirkannya atau sebaliknya.

Dalam bentuknya yang asli, cara belajar pada pondok pesantren dilukiskan oleh H. Aboebakar Aceh: Guru atau kiai biasanya duduk di atas sepotong sajadah atau sepotong kulit kambing atau kulit biri-biri, dengan sebuah atau dua buah bantal dan beberapa jilid kitab di sampingnya yang diperlukan, sedang murid-muridnya duduk mengelilinginya, ada yang bersimpuh, ada yang bertopang dagu, bahkan sampai ada yang bertelungkup setengah berbaring, sesuka-sukanya mendengar sambil melihat lembaran kitab dibacakan gurunya. Sepotong pensil murid-muridnya itu menuliskan catatan-catatan dalam kitabnya mengenai arti atau keterangan yang lain. Sesudah guru membaca kitab-kitab Arab yang gundul tidak berbaris itu, menerjemahkan dan memberikan keterangan yang perlu, dipersilakan salah seorang murid membaca kembali matan, lafadz yang sudah diterangkannya itu. Dengan demikian, murid-murid terlatih dalam bimbingan gurunya tidak saja dalam mengartikan naskah-naskah Arab itu tetapi juga dalam membaca bahasa Arab itu dengan mempergunakan pengetahuan ilmu bahasanya atau Nahwu. Demikian itu, dilakukan bergilir-gilir dari pagi sampai petang, diikuti oleh

[147]Imron Arifin, *Kepemimpinan Kyai: Kasus Pondok Pesantren Tebuireng* (Malang: Kalimasahada, 1993), hlm. 38.

murid-murid yang berkepentingan sampai kitab ini tamat.[148]

2) **Wetonan**

Metode pembelajaran dengan wetonan dilaksanakan dengan jalan kiai membaca suatu kitab yang sama dalam waktu tertentu dan santri dengan membawa kitab yang sama mendengarkan dan menyimak bacaan kiai. Dalam metode semacam ini, tidak dikenal absensinya. Artinya, santri boleh datang boleh tidak, juga tidak ada ujian.[149] Penerapan metode ini mengakibatkan santri bersikap pasif. Sebab, kreativitas dalam proses belajar mengajar didominasi ustadz atau kiai. Sementara, santri hanya mendengarkan dan memperhatikan keterangannya. Dengan kata lain, santri tidak dilatih mengekspresikan daya kritisnya guna mencermati kebenaran suatu pendapat.[150]

3) **Bandongan**

Metode pembelajaran yang serangkaian dengan metode sorogan dan wetonan adalah bandongan yang dilakukan kait-mengait dengan yang sebelumnya. Metode bandongan, seorang santri tidak harus menunjukkan bahwa ia mengerti pelajaran yang sedang dihadapi. Para kiai, biasanya membaca dan

---

[148] Aboebakar Aceh, *Sejarah Hidup KHA. Wahid Hasyim dan Karangan Tersiar* (Jakarta: Panitia Buku Peringatan Alm. Wahid Hasyim, 1957), hlm. 50.

[149] Zamakhsari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai* (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 28.

[150] Mujamil Qomar, *Pesantren dari Transformasi Metodologi menuju Demokratisasi Institusi* (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 143

menerjemahkan kata-kata yang mudah. Di Jawa Barat, metode bandongan adalah nama lain dari metode wetonan, sedangkan di Sumatra, dipakai istilah halaqah, dan metode ini juga dikenal dengan nama *balaghan*.[151]

b. Metode Pembelajaran yang Bersifat Modern

Di samping metode tradisional yang termasuk ciri pondok-pondok salafiyah, gerakan khalafiyah telah memasuki derap perkembangan pondok pesantren. Ada beberapa metode pembelajaran modern yang diterapkan di sini, antara lain:

1) Klasikal

Metode pembelajaran dengan cara klasikal adalah dengan pendirian sekolah-sekolah, baik kelompok yang mengelola pengajaran agama maupun ilmu yang dimaksudkan dalam katagori umum, dalam arti termasuk di dalam disiplin ilmu-ilmu *kauni* (ijtihadi = hasil perolehan manusia) yang berbeda dengan agama yang sifatnya *taufiqi* (dalam arti kata langsung ditetapkan bentuk dan wujud ajarannya).

2) Kursus-kursus

Metode pembelajaran ini ditekankan pada pengembangan keterampilan berbahasa Inggris. Di samping itu, diadakan keterampilan yang menjurus kepada terbinanya kemampuan psikomotorik seperti kursus menjahit, komputer, sablon, dan keterampilan lainnya. Pembelajaran dengan metode ini mengarah kepada terbentuknya santri yang memiliki kemampuan

---

[151] Marwan Saridjo, *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia* (Jakarta: Dharma Bakti, 1982), hlm. 32.

praktis dan tepat guna serta diharapkan tidak tergantung kepada pekerjaan di masa mendatang, tetapi harus mampu menciptakan pekerjaan sesuai dengan kemampuan mereka.

3) Pelatihan

Pola pelatihan yang dikembangkan adalah termasuk menumbuhkan kemampuan praktis seperti pelatihan pertukangan, perkebunan, perikanan, manajemen koperasi dan kerajinan-kerajinan yang mendukung terciptanya kemandirian *integratif*. Hal ini erat kaitannya dengan kemampuan lain yang cenderung lahirnya santri intelek dan ulama yang mumpuni.

4) Eksperimen

Metode eksperimen adalah suatu metode pembelajaran yang melibatkan murid untuk melakukan percobaan-percobaan pada mata pelajaran tertentu.[152] Dengan demikian, murid akan dilibatkan secara langsung pada pekerjaan-pekerjaan akademis, latihan, dan pemecahan masalah atau topik tertentu.

5) Sosiodrama

Sosiodrama terdiri atas dua kata "sosio" yang artinya masyarakat dan "drama" yang artinya keadaan seseorang atau peristiwa yang dialami oleh seseorang, sifat, dan tingkah lakunya, hubungan seseorang dengan orang lain, dan sebagainya.

---

[152] Marwan Saridjo, *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia* (Jakarta: Dharma Bakti, 1982), hlm. 172.

6) Kerja Kelompok

Metode kerja kelompok adalah penyajian materi dengan cara pembagian tugas-tugas untuk mempelajari suatu keadaan kelompok belajar yang sudah ditentukan dalam rangka mencapai tujuan. Dengan demikian, metode kerja kelompok dapat digunakan bila terdapat minat dan perbedaan individual anak didik dan ada beberapa unit pekerjaan yang perlu diselesaikan dalam waktu bersamaan.[153]

F. Administrasi Madrasah Diniyah

Secara etimologis, kata administrasi berasal dari bahasa Latin yang terdiri atas kata *ad* dan *ministrare*. Kata *ad* mempunyai persamaan makna dengan kata *to* dalam bahasa Inggris yang berarti ke atau kepada. Kata *ministrare* memiliki arti sama dengan *to serve* atau *to conduct* yang berarti melayani, membantu atau mengarahkan. Secara terminologis, ada beberapa pengertian istilah administrasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar, di antaranya:[154]

a. John Pfiffner and Robert Vauce

Administration is an activity of process mainly concerned with the means for carrying out prescribed end. Administrasi adalah suatu kegiatan atau proses, terutama mengenai cara-cara (alat-alat) sarana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

---

[153]Anin Nurhayati, *Kurikulum Inovasi: Telaah terhadap Pengembangan Kurikulum Pendidikan Madrasah* (Yogyakarta: Teras, 2010), hlm. 62.

[154]Baharuddin dan Moh. Makin, *Manajemen Pendidikan Islam* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 73.

b. Ordway Tead

Administration is the comprehensive effort to direct, guide and integrate associated human striving which are focused toward some specific ends and aims. Administrasi adalah usaha yang luas yang mencakup segala-galanya untuk memimpin, mengusahakan, mengatur kegiatan kerjasama manusia yang ditujukan pada tujuan atau maksud tertentu. Dari dua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan proses yang memiliki lingkup yang luas, bukan hanya kegiatan membukukan dan mencatat sesuatu dalam sebuah kegiatan. Purwanto menyatakan bahwa administrasi pendidikan adalah segenap proses pengerahan dan pengintegrasian segala sesuatu, baik personal, spiritual maupun material, yang bersangkut paut dengan pencapaian tujuan pendidikan.[155]

Administrasi madrasah *diniyah* ialah segala usaha bersama untuk mendayagunakan sumber-sumber, baik personal maupun material secara efektif dan efisien guna menunjang tercapainya tujuan pendidikan di madrasah *diniyah* secara optimal. Walaupun kesederhanaan memang diakui lekat dengan pesantren, hal ini masih belum mendapatkan penekanan khusus dalam kurikulumnya dan belum mendapatkan pengarahan dalam penjiwaannya. Oleh karena itu, boleh jadi kesederhanaan pesantren lebih merupakan pelarian diri dari suatu kegagalan. Mungkin karena alasan kesederhanaan itu jugalah yang menyebabkan

[155]Baharuddin dan Moh. Makin, *Manajemen Pendidikan Islam* (Malang: UIN Maliki Press, 2010), hlm. 74.

pengelolaan sebagian besar pesantren cenderung kurang profesional.

Definisi administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Adapun administrasi pelaksanaan kurikulum berkenaan dengan perilaku yang bertalian dengan semua tugas yang memungkinkan terlaksananya kurikulum. Dalam administrasi pelaksanaan kurikulum ini, tujuan administrasi tersebut adalah agar dapat dilaksanakan dengan baik.[156]

Administrasi pendidikan pada dasarnya adalah suatu media belaka untuk mencapai tujuan pendidikan secara produktif, yaitu efektif dan efisien. Oleh karena itu, kriteria atau ukuran keberhasilan administrasi pendidikan adalah produktivitas pendidikan yang dapat dilihat pada prestasi atau efektivitas dan pada proses suasana atau efisiensi. Efektivitas dapat dilihat pada (1) masukan yang merata, (2) keluaran yang banyak dan bermutu tinggi, (3) ilmu dan keluaran yang *gayut* dengan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun, dan (4) pendapatan tamatan atau luaran yang memadai. Selanjutnya efisiensi dapat dilihat pada (1) kegairahan atau motivasi belajar yang tinggi, (2) semangat bekerja yang besar, (3) kepercayaan berbagai pihak, dan (4) pembiayaan waktu dan tenaga sekecil mungkin tetapi hasil yang besar mendekati ratio. Kriteria keberhasilan itu sangat penting dalam administrasi pendidikan sehingga apapun yang akan diinovasikan atau

[156] Veithzal Rivai Zainal, *Islamic Management* (Yogyakarta: BPFE UGM, 2013), hlm. 146.

diterapkan supaya diukur atau dipertimbangkan atas kriteria keberhasilan.[157]

Administrasi pendidikan mencakup bidang garapan yang sangat luas. Tercakup di dalamnya administrasi personal, administrasi kurikulum, kepemimpinan, kepengawasan atau supervisi pendidikan, administrasi bisnis pendidikan, organisasi lembaga pendidikan, dan sebagainya.[158]

Dalam administrasi kurikulum, terdapat kegiatan-kegiatan yang semestinya dijalankan. Kegiatan-kegiatan administrasi kurikulum tersebut antara lain sebagai berikut:

a. menyusun rencana kegiatan tahunan,
b. menyusun rencana pelaksanaan program/ unit,
c. menyusun jadwal pelaksanaan kegiatan,
d. melaksanakan kegiatan proses belajar mengajar,
e. mengatur pelaksanaan pengisian buku laporan pribadi,
f. melaksanakan kegiatan-kegiatan ekstra kurikuler,
g. melaksanakan evaluasi belajar,
h. mengatur alat perlengkapan pendidikan,
i. melaksanakan kegiatan bimbingan dan penyuluhan,
j. merencanakan usaha-usaha peningkatan mutu guru.[159]

Prinsip umum administrasi madrasah *diniyah* sebagai berikut.

a. Bersifat praktis, dapat dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan situasi nyata di madrasah diniyah.

---

[157] Engkoswara dan Aan Komariah, *Administrasi Pendidikan* (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 49.

[158] Ngalim Purwanto, *Administrasi dan Supervisi Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010), hlm. 10.

[159]Oemar Hamalik, *Manajemen Pengembangan Kurikulum* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 171.

b. Berfungsi sebagai sumber informasi bagi peningkatan pengelolaan pendidikan dan proses belajar mengajar.
c. Dilaksanakan dengan suatu sistem mekanisme kerja yang menunjang realisasi pelaksanaan kurikulum.

Adapun ruang ruang lingkup secara makro administrasi pendidikan di madrasah *diniyah* mencakup:

a. kurikulum,
b. warga belajar,
c. ketenagaan,
d. keuangan,
e. sarana/ prasarana/ gedung dan perlengkapan lainnya,
f. hubungan kerjasama dengan masyarakat.

Dalam rangka menuju perbaikan pelaksanaan kurikulum pada tahap-tahap berikutnya, proses atau kegiatan implementasi kurikulum semestinya dievaluasi. Sudah sejauh mana implementasi tersebut memenuhi tujuan yang diharapkan oleh semua pihak, baik pembuat kurikulum, pelaksana maupun penggunanya.

Menurut Sukmadinata yang dikutip oleh Furchan, evaluasi kurikulum pada dasarnya adalah suatu proses untuk mengecek keberlakuan kurikulum yang harus diterapkan dalam empat tahap, tahap pertama evaluasi terhadap tujuan atau kompetensi. Tahap kedua, evaluasi terhadap pelaksanaan. Tahap ketiga evaluasi terhadap efektivitas dan tahap keempat, evaluasi terhadap hasil.

Dengan demikian, evaluasi terhadap pelaksanaan kurikulum merupakan sub dari evaluasi kurikulum secara umum. Evaluasi ini bertujuan pertama, melihat proses pelaksanaan kurikulum yang sedang berjalan sebagai fungsi kontrol, apakah pelaksanaan kurikulum telah sesuai dengan

rencana, dan sebagai fungsi perbaikan jika selama proses terdapat kekurangan. Kedua, melihat hasil akhir yang dapat dicapai dibandingkan terhadap fase perencanaan.[160]

G. Manajeman dan Pola Pendidikan Madrasah Diniyah

Proses atau fungsi manajemen sekolah atau lembaga pendidikan pada dasarnya tidak berbeda dengan fungsi-fungsi manajemen pada umumnya. Kalaupun ada perbedaan, itu tidak terletak pada substansinya tetapi pada praktik fungsi-fungsi tersebut karena dipengaruhi oleh jenis, tipe, dan karakteristik organisasi serta manajer dan anggota (karyawan) organisasi.[161]

Manajemen pendidikan adalah manajemen yang diterapkan dalam pengembangan pendidikan. Dalam arti, ia merupakan seni dan ilmu mengelola sumber daya pendidikan Islam untuk mencapai tujuan pendidikan Islam secara efektif dan efisien. Bisa juga didefinisikan sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian sumber daya pendidikan Islam untuk mencapai tujuan pendidikan Islam secara efektif dan efisien. Manajemen pendidikan lebih bersifat umum untuk semua aktivitas pendidikan pada umumnya. Kemudian, manajemen pendidikan Islam lebih khusus lagi mengarah pada manajemen yang diterapkan dalam pengembangan pendidikan Islam. Dalam arti, bagaimana menggunakan dan mengelola sumber daya pendidikan Islam secara efektif dan

---

[160]Arif Furchan, Muhaimin, Agus Maimun, *Pengembangan KBK di Perguruan ini* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 104

[161]Marno dan Triyo Supriyatno, *Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan Islam* (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 11.

efisien untuk tujuan pengembangan, kemajuan, dan kualitas proses dan hasil pendidikan Islam itu sendiri. Sudah barang tentu, aspek *manager* dan *leader* yang islami atau yang dijiwai oleh ajaran dan nilai-nilai Islam dan/ atau yang berciri khas Islam harus melekat pada manajemen pendidikan Islam.[162]

Manajemen pendidikan Islam adalah bentuk kerjasama untuk melaksanakan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia atau kepegawaian (*staffing*), pengarahan dan kepemimpinan (*leading*), dan pengawasan (*controlling*) terhadap usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia, finansial dan lainnya dengan menjadikan Islam sebagai landasan dan pemandu dalam praktek operasionalnya untuk mencapai tujuan organisasi (pendidikan Islam) dalam berbagai jenis dan bentuknya yang intinya berusaha membantu seseorang atau sekelompok siswa dalam menanamkan ajaran dan menumbuhkembangkan nilai-nilai Islam.[163]

Dilakukan manajemen agar pelaksanaan suatu usaha terencana secara sistematis dan dapat dievaluasi secara benar, akurat, dan lengkap sehingga mencapai tujuan secara produktif, berkualitas, efektif, dan efisien.

a. Produktivitas adalah perbandingan terbaik antara hasil yang diperoleh (*outpout*) dengan jumlah sumber yang dipergunakan (*input*). Produktivitas dapat dinyatakan

---

[162]Muhaimin dkk, *Manajemen Pendidikan: Aplikasinya dalam Penyusunan Rencana Pengembangan Sekolah/Madrasah* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 5.

[163]Marno dan Triyo Supriyatno, *Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan Islam* (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 5.

secara kuantitas maupun kualitas. Kuantitas *output* berupa jumlah tamatan dan kuantitas *input* berupa jumlah tenaga kerja dan sumber daya selebihnya (uang, peralatan, perlengkapan, bahan, dan sebagainya). Produktivitas dalam ukuran kualitas tidak dapat diukur dengan uang. Produktivitas ini digambarkan dari ketetapan menggambarkan metode atau cara kerja dan alat yang tersedia sehingga volume dan beban kerja dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang tersedia dan mendapat respon positif dan bahkan pujian dari orang lain atas hasil kerjanya. Kajian terhadap produktivitas secara lebih komprehensif adalah keluaran yang banyak dan bermutu dari tiap-tiap fungsi atau peranan penyelenggaraan pendidikan.

b. Kualitas menunjukkan kepada suatu ukuran penilaian atau penghargaan yang diberikan atau dikenakan kepada barang (*products*) dan/ atau jasa (*services*) tertentu berdasarkan pertimbangan objektif atas bobot dan/ atau kinerjanya. Jasa/ pelayanan atau produk tersebut harus menyamai atau melebihi kebutuhan atau harapan pelanggannya. Dengan demikian, mutu adalah jasa/ produk yang menyamai bahkan melebihi harapan pelanggan sehingga pelanggan mendapat kepuasan.[164]

c. Efektivitas adalah ukuran keberhasilan tujuan organisasi. Etzioni mengatakan bahwa "keefektifan adalah derajat di mana organisasi mencapai tujuannya, atau menurut Sergiovani yaitu kesesuaian hasil yang dicapai organisasi dengan tujuan. Efektivitas institusi pendidikan terdiri atas

[164] Veithzal Rivai Zainal, *Islamic Management* (Yogyakarta: BPFE UGM, 2013), hlm. 135.

dimensi manajemen dan kepemimpinan sekolah, guru, tenaga kependidikan, dan personal lainnya, siswa, kurikulum, sarana-prasarana, pengelolaan kelas, hubungan sekolah dan masyarakatnya, pengelolaan bidang khusus lainnya, hasil nyatanya merujuk kepada hasil yang diharapkan bahkan menunjukkan kedekatan/ kemiripan antara hasil nyata dengan hasil yang diharapkan. Efektivitas dapat juga ditelaah dari (1) masukan yang merata, (2) keluaran yang banyak dan bermutu tinggi, (3) ilmu dan keluaran yang relevan dengan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun, (4) pendapatan tamatan yang memadai.

d. Efisiensi berkaitan dengan cara yaitu membuat sesuatu dengan betul (*doing things right*) sementara efektivitas adalah menyangkut tujuan (*doing the right things*) atau efektivitas adalah perbandingan antara rencana dengan tujuan yang dicapai, efisiensi lebih ditekankan pada perbandingan antara *input*/ sumber daya dengan *output*. Suatu kegiatan dikatakan efisien bila tujuan dapat dicapai secara optimal dengan penggunaan atau pemakaian sumber daya yang minimal. Efisiensi pendidikan adalah bagaimana tujuan itu dicapai dengan memiliki tingkat efisiensi waktu, biaya, tenaga dan sarana.[165]

1) Urgensi Managemen Pendidikan Madrasah *Diniyah*

Meskipun madrasah *diniyah* bukanlah lembaga pendidikan formal yang mengikuti kurikulum nasional yang telah ditetapkan oleh Dinas Pendidikan Nasional maupun Kementerian Agama, namun itu tidak berarti

[165] Engkoswara dan Aan Komariah, *Administrasi Pendidikan* (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 89.

bahwa dalam pelaksanaan kegiatan belajar mengajar tidak memerlukan manajemen. Manajemen dibutuhkan oleh seluruh organisasi karena tanpa manajemen semua usaha akan sia-sia dan pencapaian tujuan organisasi akan lebih sulit mencapai kesempurnaan.

Pada hakikatnya, tujuan didirikannya lembaga pendidikan madrasah *diniyah* adalah untuk memberikan ilmu-ilmu agama yang cukup kepada para santri madrasah *diniyah*. Eksistensi madrasah *diniyah* sangat dibutuhkan ketika lulusan pesantren yang menyelenggarakan pendidikan formal (sistem kurikulum nasional) ternyata kurang mumpuni dalam penguasaan ilmu agama. Dengan kenyataan itu, keberadaan madrasah *diniyah* menjadi sangat penting sebagai penopang dan pendukung pendidikan formal yang ada. Karenanya tidak berlebihan bila kegiatan belajar mengajar dilaksanakan di madrasah *diniyah* perlu diatur dengan sebaik-baiknya.

Ada tiga alasan utama diperlukannya manajemen pendidikan untuk madrasah *diniyah*, yaitu:

a) Untuk mencapai tujuan pendidikan yang diselenggarakan oleh madrasah *diniyah*, yakni memberikan pembekalan ilmu-ilmu agama yang cukup kepada para santri, dalam upaya mempersiapkan lahirnya santri-santri yang matang dalam penguasaan ilmu-ilmu agama. Kebutuhan terhadap manajemen untuk madrasah *diniyah* ini terasa semakin mendesak, mengingat posisinya sebagai lembaga pendidikan pendukung bagi sistem pendidikan formal yang dilaksanakan pesantren.

b) Untuk menjaga keseimbangan sekaligus memfokuskan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam proses pendidikan yang terjadi dalam madrasah *diniyah*.
c) Untuk mencapai efisiensi dan efektivitas, bagaimanapun setiap kegiatan yang dilaksanakan dengan menafikan unsur-unsur manajemen, maka kegiatan itu tidak akan efektif dan efisien.

2) Aplikasi manajemen waktu di madrasah *diniyah*

Meskipun madrasah *diniyah* adalah lembaga pendidikan yang mempunyai waktu yang cukup representatif untuk penyampaian materi-materi agama, namun sebagaimana lazimnya lembaga-lembaga pendidikan lain, madrasah *diniyah* pun perlu pengaturan waktu, terutama untuk kegiatan belajar mengajar yang dilaksanakannya.

Pada prinsipnya, beberapa tahapan yang dapat ditempuh oleh madrasah *diniyah* dalam penerapan manajemen waktu misalnya:

a) Mencermati dan menjabarkan kalender pendidikan, sampai ditemukan hari-hari efektif dan tidak efektif sesuai dengan tipe madrasah *diniyah* tersebut;
b) Dengan jumlah waktu efektif dan tidak efektif, dapat ditentukan dasar penyusunan program dan rencana belajar mengajar di madrasah *diniyah*;
c) Dengan rencana program tersebut, selanjutnya dibuat rancangan waktu pendidikan madrasah *diniyah* yang komprehensif yang menyangkut seluruh aspek kegiatan;

d) Kegiatan nonpendidikan dapat dilakukan di luar jam efektif madrasah *diniyah*;[166]

3) Pengembangan SDM di Pesantren

Pondok pesantren sebagai lembaga pendidikan juga sebagai penyedia jasa pendidikan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan dan perubahan pengelolaan yang berorientasi masa depan yang kompetitif. Untuk menjadikan pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang mampu menjawab segala tuntutan zaman, langkah awal yang dibenahi adalah manajemen sumber daya manusia. Hal ini penting karena manajemen SDM merupakan faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibentuk berbagai visi dan misi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaannya misi diurus dan dikelola oleh manusia.[167]

Sejalan dengan penyelenggaraan pendidikan formal, sekarang ini beberapa pesantren mengalami perkembangan pada aspek manajemen, organisasi, dan administrasi pengelolaan keuangan. Manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan organisasi. Oleh karena itu, perlu dirumuskan terlebih dahulu kerangka perencanaan strategis pengembangan sumber daya manusia yang digali dari data-data pesantren. Dengan demikian, perlu direncanakan pengembangan strategis pengembangan sumber daya manusia pesantren. Sebab,

---

[166]http://makalahmajannaii.blogspot.com/2012/07/problema-dan-solusi-madrasah-diniyah.html diakses pada tanggal 8 Maret 2014 pukul 23.30 WIB.

[167]Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm. 30

pesantren merupakan lembaga pendidikan yang menyediakan jasa pendidikan untuk masyarakat, tidak bisa dikelola dengan model tradisional atau lama, untuk bisa bersaing dengan lembaga-lembaga pendidikan yang lain, pesantren harus mengubah paradigma pengelolaannya agar mampu bersaing. Di samping itu, pesantren juga simbol nilai-nilai agama yang merupakan nilai-nilai fundamental sehingga para kalangan pesantren mampu menerapkan nilai-nilai dalam kultur kehidupannya. Oleh karena itu, untuk mampu mengembangkan SDM pesantren, diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:[168]

Langkah pertama dalam MSDM di pesantren, yaitu mengidentifikasi perencanaan SDM. Perencanaan terjadi di setiap tipe kegiatan. Perencanaan adalah proses di mana manajemen memutuskan tujuan dan cara mencapainya. Pemimpin pesantren diharapkan mampu merumuskan tujuan dan menganalisis jabatan yang di dalamnya terkandung *job description* dan *job specification*. Analisis jabatan menyajikan informasi tentang jabatan seperti apa yang dibutuhkan dan karakteristik manusiawi apakah yang dituntut untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan ini. Pada tahapan ini, pemimpin pesantren mampu mengotak-kotakkan jenis pekerjaan dan mampu memprediksi orang yang seperti apa yang dibutuhkan dalam pekerjaan tersebut. Seperti Bidang Perekonomian dan Devisi Pemberdayaan Pendidikan, melihat lowongan di atas kiranya seorang

[168] Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm. 31.

pemimpin pesantren mampu menentukan orang seperti apa yang dibutuhkan pada jabatan tersebut.

Langkah kedua, yaitu perekrutan tenaga kerja. Setelah pemimpin pesantren membuat analisis pekerjaan, baru kemudian mengadakan perekrutan. Proses perekrutan dapat diilustrasikan sebagai suatu rangkaian dari proses sebelumnya. Jauh sebelum perekrutan dilaksanakan, dilakukan dulu sebuah penelitian untuk mendesain sebuah program perekrutan yang bertujuan pada komitmen terbesar dari para anggota, produktivitas tinggi, dan kualitas kerja yang baik. Perekrutan adalah suatu proses pencarian kandidat pekerja yang potensial untuk menjalankan dan mengatasi lowongan dalam organisasi.

Langkah ketiga, yaitu seleksi sumber daya manusia. Pada tahap ini, pemimpin pesantren harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan tenaga kerja yang seperti apa yang sesuai dengan *job description* yang telah disiapkan.

Menurut Munro Fraser yang dikutip oleh William, pemimpin dalam seleksi harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

a) *Performance*, meliputi penampilan fisik dan cara berekspresi.
b) Kualifikasi yang dimiliki seperti pendidikan, pelatihan, dan pengalaman.
c) Bakat bawaan. Dalam Islam dikenal dengan fithrah seperti kecepatan memahami sesuatu, keinginan untuk belajar.

d) Motivasi, maksudnya adalah motivasi yang dimiliki oleh calon pelamar.
e) Penyesuaian. Tetap stabil dalam menghadapi tekanan dan memiliki hubungan yang baik dengan yang lain.[169]

Dengan mempertimbangkan lima hal di atas diharapkan dapat *input* yang berkualitas sehingga dalam bekerja mampu bertanggung jawab secara keahlian dan psikologis terhadap lembaga atau instansi tempat bekerja. Dengan demikian, proses sirkulasi tenaga ahli dapat diatasi, serta orientasi dan tujuan sebuah lembaga akan dapat tercapai. Hal ini dibutuhkan tenaga-tenaga ahli dan dedikasi yang tinggi. Perlu diperhatikan di sini bahwa pemimpin pesantren hendaklah mempertimbangkan para kandidat dari luar sekiranya itu memenuhi kualifikasi jika ternyata kandidat dari dalam kurang mampu untuk memenuhi kriteria.

Langkah keempat, yaitu pelatihan dan pengembangan SDM. Setelah melalui tahapan-tahapan sebelumnya, langkah berikutnya, yaitu pelatihan karyawan baru. Pelatihan dan pengembangan merupakan dua kata yang saling terkait, karena tidak akan tercapai pengembangan tanpa adanya pelatihan, dan pelatihan pun berorientasi pada pengembangan. Pelatihan untuk menjaga dan meningkatkan prestasi saat ini dan di masa yang akan datang. Adapun langkah-langkah yang harus ditempuh dalam pelatihan dan pengembangan, yaitu

a) menganalisis kebutuhan pelatihan dan pengembangan,

---

[169]William B Castetter, *The Human Resources Funcion Educational Administration* (Columbus: Ohio Meril, 1992), hlm. 133.

b) menentukan tujuan pelatihan,
c) merencanakan dan mengembangkan program pelatihan,
d) menjalankan pelatihan termasuk di dalamnya *on-job* atau *off job*,
e) evaluasi pelatihan,
f) modifikasi pelatihan.

Langkah kelima, yaitu motivasi. Motivasi merupakan kegiatan yang mengakibatkan, menyalurkan, dan memelihara perilaku manusia. Motivasi merupakan subjek yang penting bagi manajer karena menurut definisi manajer harus bekerja dengan dan melalui orang lain. Manajer perlu memahami orang-orang yang berperilaku tertentu agar dapat mempengaruhinya untuk bekerja sesuai dengan yang diinginkan organisasi. Motivasi juga subjek yang membingungkan karena motif tidak bisa diukur atau diamati secara langsung tetapi harus disimpulkan dari perilaku yang tampak. Seorang manajer harus merencanakan dengan teratur dalam memberikan motivasi kepada bawahannya untuk menjaga agar tidak kehilangan pekerja atau penurunan kualitas bekerja.[170]

Pemimpin pesantren harus bisa memotivasi para bawahan, agar tidak sering terjadi keluar masuk karyawan (*labour turn over*) karena imbasnya tentu akan terjadi pembengkakan biaya pada keuangan pesantren. Untuk itu, pemimpin pesantren hendaklah memperhatikan beberapa teori motivasi (Maslow,

[170] David A. Decenzo dan Stephen P Robbins, *Human Resource Management* (America: Jhon Wiley and Sons, 1999), hlm. 25.

McGregor, atau McLelland). Titik tekan di sini, pemimpin pesantren hendaklah mengetahui kebutuhan-kebutuhan karyawan dan berusaha untuk memenuhinya dengan baik karena dengan terpenuhinya segala kebutuhan karyawan, pemimpin lebih mudah menggerakkan karyawan untuk mencapai tujuan pesantren. Kondisi yang baik, yaitu apabila tujuan organisasi sejalan dengan tujuan individu karyawan.

Langkah keenam, yaitu menumbuhkan komitmen kerja pada bawahan. Berbicara mengenai komitmen kerja, tidak bisa lepas dari pemberdayaan pada suatu organisasi. Pemberdayaan adalah pemberian tanggung jawab dan wewenang terhadap pekerja untuk mengambil keputusan menyangkut semua perkembangan dan pengambilan keputusan pada suatu organisasi. Selain itu, ada juga yang mendefinisikan pemberdayaan sebagai hubungan antarpersonal yang berkelanjutan untuk membangun kepercayaan antara manajemen dan karyawan. Untuk menumbuhkan komitmen kerja dalam pesantren, perlu sekali diciptakan lingkungan yang mendukung yakni lingkungan yang terbuka dan saling percaya antara karyawan dengan pemimpin pesantren.

Langkah ketujuh, yaitu kepuasan kerja. Kepuasan kerja karyawan terletak pada motivasinya. Karyawan yang memiliki motivasi yang tinggi akan menyenangi pekerjaannya sehingga lebih produktif. Dengan demikian ia mampu menciptakan *goal-state* dan karenanya ia merasa dihargai. Ketika itulah kepuasan kerja dirasakan oleh karyawan. Untuk menciptakan kepuasan kerja

karyawan, sebaiknya pemimpin pesantren melakukan hal sebagai berikut:

a) Mendistribusikan pekerjaan sehingga karyawan secara pribadi dapat memperoleh penghargaan atas pekerjaan tersebut (identitas tugas dan arti pentingnya tugas);
b) Tugas harus dikombinasikan sehingga para karyawan dapat melaksanakan pekerjaan seluruhnya;
c) Saluran-saluran informasi harus dibuka untuk memberikan para karyawan pengetahuan tentang hasil dari pekerjaannya.

Langkah kedelapan, yaitu penilaian kerja. Penilaian kerja mempunyai arti sebagai proses sistematik untuk menilai segenap perilaku kerja pengelola atau pegawai dalam kurun waktu kerja tertentu yang akan menjadi dasar penetapan kebijakan personalia dan pengembangan pengelola atau pegawai. Dalam sebuah organisasi terdapat kecenderungan efektivitas dan integritas sistem pemberian kompensasi berdasarkan kinerja yang diperoleh karyawan.

Penilaian kinerja selain dapat digunakan sebagai standar dalam penentuan tinggi rendahnya kompensasi, juga dapat digunakan sebagai berikut.

a) Sumber data untuk perencanaan dan kegiatan pengembangan jangka panjang bagi organisasi.
b) Alat untuk memberikan umpan balik (*feed back*) yang mendorong ke arah kemajuan dan peningkatan kualitas kerja karyawan.
c) Landasan atau bahan informasi dalam pengambilan keputusan pada bidang kepegawaian, baik untuk

promosi, mutasi, maupun hal-hal lain yang masih ada kaitannya dengan kepegawaian.

Pemimpin pesantren diharapkan mampu menjalankan penilaian kinerja, apabila tidak mampu, pemimpin pesantren bisa melakukan penilaian kinerja silang antar karyawan atau juga bisa dengan *bottom up* dan *top down.*

4) Manajemen Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana pendidikan dalam lembaga pendidikan Islam sebaiknya dikelola dengan sebaik mungkin sesuai dengan ketentuan-ketentuan berikut ini:[171]

a) Lengkap, siap dipakai setiap saat, kuat, dan awet.
b) Rapi, indah, bersih, anggun, dan asri sehingga menyejukkan pandangan dan perasaan siapapun yang memasuki kompleks pendidikan Islam.
c) Kreatif, inovatif, responsif, dan variatif sehingga dapat merangsang timbulnya imajinasi peserta didik.
d) Memiliki jangkauan waktu penggunaan yang panjang melalui perencanaan yang matang untuk menghindari kecenderungan bongkar-pasang bangunan.
e) Memiliki tempat khusus untuk beribadah maupun pelaksanaan kegiatan sosio-religius seperti mushola atau masjid.

H. Landasan Yuridis Pendidikan Madrasah Diniyah

Antara pendidikan Islam dan pendidikan nasional Indonesia tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Hal

[171] Mujamil Qomar, *Manajemen Pendidikan Islam* (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 171.

ini dapat ditelusuri dari dua segi. Pertama dari konsep penyusunan pendidikan nasional Indonesia itu sendiri dan yang kedua dari hakikat pendidikan Islam dalam kehidupan beragama kaum muslimin di Indonesia.

Penyusunan suatu sistem pendidikan nasional harus mementingkan masalah-masalah eksistensi umat manusia pada umumnya dan eksistensi bangsa Indonesia pada khususnya dalam hubungannya dengan masa lampau, masa kini, dan kemungkinan-kemungkinan perkembangan masa depan.[172]

Secara yuridis, politik pendidikan di Indonesia dituangkan dalam Undang-undang Sistem Pendidikan. Sampai kini telah diterbitkan 3 (tiga) Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional, yaitu Undang-undang Pokok Pendidikan dan Pengajaran No. 4 Tahun 1950 jo Undang-undang No. 12 Tahun 1954 yang diterbitkan pada masa Orde Lama, UU Sisdiknas No. 2 Tahun 1989 pada masa Orde Baru, dan UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 pada masa reformasi. Pesantren sebagai cikal bakal lembaga pendidikan yang asli Indonesia baru mendapat pengakuan secara yuridis pada tahun 2003 melalui UU Sisdiknas tersebut.[173]

Dengan demikian, sistem pendidikan Islam yang ada dan telah berkembang, sebagai salah satu bentuk dan usaha pelaksanaan syariat Islam mendapatkan kesempatan dan

---

[172] Zuhairini, *Sejarah Pendidikan Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hlm. 231.

[173]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 35.

jaminan untuk tetap berlangsung dan berkembang, serta mendapatkan perhatian dan bantuan pemerintah.

Keberadaan pendidikan agama juga dapat memberikan kontribusi dalam tiga aspek utama pembangunan nasional jangka panjang Indonesia, yaitu (a) sebagai wahana untuk melaksanakan tugas negara, masyarakat dan pemerintah dalam memenuhi hak asasi anak untuk memperoleh pendidikan agama; (b) mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila; (c) mewujudkan bangsa yang berdaya saing.[174]

Merujuk pada Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, posisi dan keberadaan pesantren sebenarnya memiliki tempat yang istimewa. Namun, kenyataan ini belum disadari oleh mayoritas masyarakat muslim. Undang-undang ini masih amat belia dan belum sebanding dengan usia perkembangan pesantren di Indonesia. Keistimewaan pesantren dalam sistem pendidikan nasional dapat dilihat dari ketentuan dan penjelasan pasal-pasal dalam Undang-undang Sisdiknas sebagai berikut:

a. Dalam Pasal 3 UU RI Nomor 20 tahun 2003 Sisdiknas dijelaskan bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa,. Tujuannya untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlaq mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung

[174] M. Amin Haedari, *Pendidikan Agama di Indonesia* (Jakarta: Balitbang Kementerian Agama RI, 2010), hlm. vi.

jawab.[175] Ketentuan ini tentu saja sudah berlaku dan diimplementasikan di pesantren. Pesantren sudah sejak lama menjadi lembaga yang membentuk watak dan peradaban bangsa serta mencerdaskan kehidupan bangsa yang berbasis pada keimanan dan ketakwaan kepada Allah Swt. serta akhlaq mulia.[176]

b. Ketentuan dalam BAB III tentang Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan, pada Pasal 4 dijelaskan seperti kutipan berikut ini.

(a) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa; (b) Pendidikan diselenggarakan sebagai satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna; (c) Pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat; (d) Pendidikan diselenggarakan dengan memberi keteladanan, membangun kemauan, dan mengembangkan kreativitas peserta didik dalam proses pembelajaran;(e) Pendidikan diselenggarakan dengan mengembangkan budaya membaca, menulis, dan berhitung bagi segenap warga masyarakat; (f). Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.[177]

---

[175] Made Pidarta, *Manajemen Pendidikan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hlm. 6.

[176]Surayin, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 26.

[177]Surayin, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 27.

Semua prinsip penyelenggaraan pendidikan tersebut sampai dengan saat ini masih berlaku dan dijalankan di pesantren. Karena itu, pesantren sebetulnya telah mengimplementasikan ketentuan dalam penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan sistem pendidikan nasional. Tidak hanya itu, keberadaan pesantren sebagai lembaga pendidikan yang didirikan atas peran serta masyarakat, telah mendapatkan legitimasi dalam Undang-undang Sisdiknas.

c. Ketentuan mengenai hak dan kewajiban masyarakat pada Pasal 8 menegaskan bahwa masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan. Selanjutnya, dalam Pasal 9 dijelaskan bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan.[178] Ketentuan ini berarti menjamin eksistensi dan keberadaan pesantren sebagai lembaga pendidikan yang diselenggarakan masyarakat dan diakomodasikan dalam sistem pendidikan nasional. Hal ini dipertegas lagi oleh Pasal 15 tentang jenis pendidikan yang menyatakan bahwa jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus.[179] Pesantren adalah salah satu jenis pendidikan yang *concern* di bidang keagamaan. Secara khusus, ketentuan tentang pendidikan keagamaan ini dijelaskan dalam Pasal 30 Undang-Undang Sisdiknas yang menegaskan sebagai berikut.

---

[178] Surayin, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 31.

[179] Surayin, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 37.

(a) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/ atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (b) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/ atau menjadi ahli ilmu agama;[180] (c) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal; (d) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan *diniyah*, pesantren, dan bentuk lain yang sejenis.[181] Lebih jauh lagi, saat ini pesantren tidak hanya berfungsi sebagai sarana pendidikan keagamaan semata. Namun, dalam perkembangannya ternyata banyak juga pesantren yang berfungsi sebagai sarana pendidikan nonformal, di mana para santrinya dibimbing dan dididik untuk memiliki *skill* dan keterampilan atau kecakapan hidup sesuai dengan bakat para santrinya.[182]

d. Ketentuan mengenai lembaga pendidikan nonformal ini termuat dalam Pasal 26 yang menegaskan bahwa

(a) Pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/ atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat; (b) Pendidikan nonformal berfungsi mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan

---

[180]PP. Nomor 55 Tahun 2007 tentang *Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan*, pasal 1 ayat 2.

[181] *Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional* (Tangerang: SL Media, 2011), hlm. 22.

[182]Surayin, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 51.

keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian professional; (c) Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik; (d) Satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis; (e) Kursus dan pelatihan diselenggarakan bagi masyarakat yang memerlukan bekal pengetahuan, keterampilan, kecakapan hidup, dan sikap untuk mengembangkan diri, mengembangkan profesi, bekerja, usaha mandiri, dan/ atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi; (f) Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan.[183]

e. Keberadaan pesantren sebagai bagian dari peran serta masyarakat dalam pendidikan juga mendapat penguatan dari UU Sisdiknas Pasal 54. Di dalamnya dijelaskan, (a) Peran serta masyarakat dalam pendidikan meliputi peran serta perseorangan, kelompok, keluarga, organisasi profesi, pengusaha, dan organisasi kemasyarakatan dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu

[183]Surayin, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 52.

pelayanan pendidikan; (b) Masyarakat dapat berperan serta sebagai sumber, pelaksana, dan pengguna hasil pendidikan.[184]

f. Bahkan, pesantren yang merupakan pendidikan berbasis masyarakat diakui keberadaannya dan dijamin pendanaannya oleh pemerintah maupun pemerintah daerah. Pasal 55 menegaskan bahwa,

   (a) Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat; (b) Penyelenggara pendidikan berbasis masyarakat mengembangkan dan melaksanakan kurikulum dan evaluasi pendidikan, serta manajemen dan pendanaannya sesuai dengan standar nasional pendidikan; (c) Dana penyelenggaraan pendidikan berbasis masyarakat dapat bersumber dari penyelenggara, masyarakat, pemerintah, pemerintah daerah dan/ atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;(d) Lembaga pendidikan berbasis masyarakat dapat memperoleh bantuan teknis.

Demikianlah, ternyata posisi pesantren dalam sistem pendidikan nasional memiliki tempat dan posisi yang istimewa. Karena itu, sudah sepantasnya jika kalangan pesantren terus berupaya melakukan berbagai perbaikan dan meningkatkan kualitas serta mutu pendidikan di pesantren.

I. Pengembangan Standardisasi Madrasah Diniyah

Dalam konteks pendidikan nasional Indonesia diperlukan standar yang perlu dicapai di dalam kurun waktu

---

[184] Surayin, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Bandung: Yrama Widya, 2004), hlm. 95.

tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan. Hal ini berarti perlu perumusan yang jelas, terarah, dan visibel mengenai tujuan pendidikan. Sistem pendidikan nasional memerlukan standar. Standar tersebut bukanlah standar dalam pengertian yang kaku tetapi standar yang terus-menerus meningkat. Dengan kata lain, kualitas pendidikan nasional semakin lama semakin meningkat. Pertanyaan mengenai perlunya standardisasi pendidikan nasional, jawabannya adalah "Ya" dalam arti berikut ini.[185]

a. Standardisasi pendidikan nasional merupakan suatu tuntutan politik. Sebagai negara kesatuan Republik Indonesia, diperlukan *yardstick* untuk menilai sejauhmana warga negara Indonesia itu mempunyai visi yang sama, pengetahuan dan keterampilan yang dapat mengembangkan negara kesatuan tersebut.
b. Standardisasi pendidikan nasional merupakan suatu tuntutan globalisasi. Dunia dewasa ini telah merupakan suatu kampung global sehingga satu negara tidak dapat bersembunyi lagi. Di dalam kehidupan global, terjadi persaingan yang semakin lama semakin tajam. Oleh sebab itu, setiap warga negara perlu mengangkat dirinya sendiri di dalam kehidupan yang penuh persaingan. Kehidupan yang penuh persaingan bukan berarti kehidupan yang penuh permusuhan tetapi terus-menerus memperbaiki diri dengan meningkatkan kemampuan diri agar tidak menjadi budak dari bangsa-bangsa yang lain.
c. Standardisasi pendidikan nasional merupakan tuntutan dari kemajuan (*progress*). Setiap negara tidak

[185] H.A.R. Tilaar, *Standarisasi Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 76.

menginginkan negaranya tertinggal dari bangsa-bangsa yang lain. Untuk menjadi negara yang maju tentunya diperlukan kualitas sumber daya manusianya yang tinggi yang bukan hanya menjadi konsumen dari produk-produk negara-negara maju lainnya tetapi juga dapat berpartisipasi di dalam meningkatkan mutu kehidupan manusia.[186]

Tidak berarti standardisasi tidak diperlukan, tetapi diperlukan waktu dan pengkajian mendalam mengenai dampak yang timbul, diperlukan juga pemerataan pembangunan di semua daerah sebelum standardisasi diberlakukan. Banyak kalangan menilai bahwa Indonesia cenderung mengadopsi sistem pendidikan dari negara-negara Barat yang telah mapan dan berkembang dengan cepat. Di sinilah terjadi pro dan kontra terhadap standardisasi dalam dunia pendidikan. Tilaar mengidentifikasi pendapat pro dan kontra terhadap standardisasi pendidikan, sebagai berikut:[187]

a. Pro Standardisasi
   1) Standardisasi berfungsi sebagai penuntun (*guideline*) bagi guru di dalam mengadakan perubahan global.
   2) Standardisasi berisi suatu kewajiban moral untuk memberikan kesempatan yang sama kepada semua peserta didik.
   3) Standardisasi yang bersifat nasional akan menghindari keinginan-keinginan pribadi dari guru.

---

[186] H.A.R. Tilaar, *Standarisasi Pendidikan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 77.

[187] Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 241.

4) Adanya standardisasi nasional mencegah kontrol lokal yang berlebihan.
5) Standardisasi pendidikan dirasakan suatu kebutuhan karena tuntutan masyarakat yang berubah dengan cepat.
6) Standardisasi pendidikan akan memberikan akuntabilitas pendidikan.

b. Kontra Standardisasi[188]
1) Adanya perbedaan di dalam masyarakat demokrasi.
2) Standardisasi pendidikan banyak dipengaruhi oleh keputusan-keputusan bisnis dan politik dan kepada para *expert* pendidikan tetapi diperlukan pula pendapat-pendapat yang berbeda yang datang dari orang dewasa seperti orang tua dalam masyarakat.
3) Standardisasi telah menentukan suatu tujuan yang terletak di luar proses pendidikan itu sendiri. Sekolah mempunyai otoritas tertinggi. Dalam hal ini, guru dalam mengadakan evaluasi terhadap kemajuan belajar peserta didik.
4) Belajar dan mengajar secara berhasil (*effective learning*) terletak pada relasi antara siswa dan guru bukan pada otoritas dari luar yang dipaksakan dari atas (*impose from above*).
5) Tidak semua evaluasi belajar yang mengikuti standar yang dibutuhkan dari atas sesuai dengan situasi belajar mengajar program pendidikan kesenian.
6) Standar yang diterapkan di sini adalah suatu standar penipuan yang menjual mutu pendidikan dengan biaya

[188]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 242.

yang tinggi tetapi mengorbankan nilai-nilai kemanusiaan.

7) Peningkatan kualitas pendidikan tidak hanya dapat dicapai melalui standardisasi pendidikan dalam arti akademik tetapi merupakan bagian upaya yang lebih besar ialah pemberantasan kemiskinan.
8) Standardisasi bukannya bermaksud untuk menyingkirkan peserta didik yang tidak beruntung melainkan justru untuk membuka mata masyarakat mengenai ketimpangan yang masih ada di dalam kehidupan masyarakat.
9) Perlunya standardisasi pendidikan sebagai pemetaan masalah-masalah yang dihadapi di dalam pendidikan secara menyeluruh namun evaluasi proses belajar mengajar tidak menyepelekan peranan guru sebagai orang pertama yang mengetahui kemajuan belajar peserta didik.
10) Evaluasi pendidikan untuk mengetahui tercapai tidaknya standar yang telah disepakati tidak semata-mata diselenggarakan melalui tes.

Menurut peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1946 dan peraturan Menteri Agama Nomor 7 Tahun 1950, madrasah mengandung makna sebagai berikut.

a. Tempat yang diatur sebagai sekolah dan membuat pendidikan dan ilmu pengetahuan agama Islam menjadi pokok pengajarannya.
b. Pondok dan pesantren yang memberikan pendidikan setingkat dengan madrasah.[189]

---

[189] Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 101.

Banyak definisi yang dikemukakan oleh para ahli mengenai pendidikan Islam. Intinya ada dua. Pertama, pendidikan Islam merupakan aktivitas pendidikan yang diselenggarakan atau didirikan dengan hasrat dan niat untuk mengejawantahkan ajaran dan nilai-nilai Islam. Dengan demikian, dalam praktiknya, pendidikan Islam di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam lima jenis, yaitu:

a. Pondok pesantren atau madrasah *diniyah*, yang menurut UU. No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas sebagai pendidikan keagamaan (Islam) formal seperti Pondok pesantren/ madrasah *diniyah* (*Ula, Wustho, 'Ulya dan Ma'had 'Ali*).
b. Madrasah dan pendidikan lanjutannya seperti STAIN/ IAIN atau UIN yang bernaung di bawah Departemen Agama.
c. Pendidikan usia dini/ TK, sekolah/ perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh dan/ atau berada di bawah naungan yayasan dan organisasi Islam.
d. Pelajaran agama Islam di sekolah/ madrasah/ perguruan tinggi sebagai suatu mata pelajaran atau mata kuliah, dan/ atau sebagai program studi.
e. Pendidikan Islam dalam keluarga atau di tempat-tempat ibadah, dan/ atau forum-forum kajian keislaman, seperti majlis ta'lim, dan institusi-institusi lainnya yang sekarang sedang digalakkan oleh

masyarakat, atau pendidikan (Islam) melalui jalur pendidikan non formal, dan informal.[190]

Kedua, pendidikan Islam adalah sistem pendidikan yang dikembangkan dan disemangati atau dijiwai oleh ajaran dan nilai-nilai Islam. Dalam pengertian yang kedua ini, pendidikan Islam dapat mencakup (1) kepala sekolah/ madrasah atau pemimpin perguruan tinggi yang mengelola dan mengembangkan aktivitas kependidikannya yang disemangati atau dijiwai oleh ajaran dan nilai-nilai Islam, serta tenaga-tenaga penunjang pendidikan (seperti pustakawan, laboran, teknisi sumber belajar, dan lain-lain) yang mendukung terciptanya suasana, iklim dan budaya keagamaan Islam di sekolah/ madrasah atau perguruan tinggi tersebut, dan atau (2) komponen-komponen aktivitas pendidikan seperti kurikulum atau program pendidikan, peserta didik yang tidak sekedar pasif-reseptif, tetapi aktif-kreatif, personifikasi pendidik/ guru, konteks belajar atau lingkungan, alat/ media/ sumber belajar, metode, dan lain-lain yang disemangati atau dijiwai oleh ajaran dan nilai-nilai Islam, atau yang berciri khas Islam.[191]

Dari kedua pengertian pendidikan Islam tersebut, pengertian pertama lebih menekankan aspek kelembagaan dan program pendidikan Islam. Yang kedua lebih menekankan pada aspek ruh dan spirit Islam yang melekat pada setiap aktivitas pendidikan.

---

[190]Muhaimin dkk, *Manajemen Pendidikan: Aplikasinya dalam Penyusunan Rencana Pengembangan Sekolah/ Madrasah* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 3.

[191]Muhaimin, *Rekonstruksi Pendidikan Islam* (Depok: Rajagrafindo Perkasa, 2013), hlm. 14.

Untuk meletakkan posisi pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional perlu diklasifikasikan kepada tiga hal berikut ini.

a. Pendidikan Islam sebagai Lembaga
   1) Lembaga Pendidikan Formal
      a) Pendidikan Dasar (pasal 17) berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat,
      b) Pendidikan Menengah (pasal 18) berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK) atau bentuk lain yang sederajat,
      c) Pendidikan Tinggi (pasal 20) dapat berbentuk Akademi, Politeknik, Sekolah Tinggi, Institut, atau Universitas.
   2) Lembaga Pendidikan Nonformal (pasal 26)
      Satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majlis taklim, serta satuan pendidikan sejenis.
   3) Lembaga Pendidikan Informal (pasal 27)
      Kegiatan pendidikan informal yang dilakukan keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri.

4) Pendidikan Usia Dini

Pendidikan usia dini pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudhatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat.

5) Pendidikan Keagamaan (pasal 30)[192]

a) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh pemerintah dan atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan atau menjadi ahli agama.

c) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.

d) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan *diniyah*, pesantren, pasraman, pabhaya samena, dan bentuk lain yang sejenis.

e) Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.[193]

---

[192]Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 13.

[193]Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 14.

b. Pendidikan Islam sebagai Mata Pelajaran

Kurikulum disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan:

1) Peningkatan iman dan takwa,
2) Peningkatan akhlak mulia,
3) Peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik,
4) Keragaman potensi daerah dan lingkungan,
5) Tuntutan pembangunan daerah dan nasional,
6) Tuntutan dunia kerja,
7) Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi,
8) Agama,
9) Dinamika perkembangan global,
10) Persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan (pasal 36 ayat 3),

Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat:[194]

a) Pendidikan agama,
b) Pendidikan kewarganegaraan,
c) Bahasa,
d) Matematika,
e) Ilmu Pengetahuan Alam,
f) Ilmu Pengetahuan Sosial,
g) Seni dan Budaya,
h) Pendidikan Jasmani dan Olahraga,
i) Keterampilan/ kejuruan,
j) Muatan Lokal (pasal 37 ayat (1).

---

[194]Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 15

k) Kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat:
l) Pendidikan agama.
m) Pendidikan kewarganegaraan.
n) Bahasa.

Dalam undang-undang ini juga disebutkan bahwa pendidikan agama adalah hak peserta didik. Disebutkan bahwa setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama (pasal 12 ayat a). Dalam bagian penjelasan diterangkan pula bahwa pendidik dan atau guru agama yang seagama dengan peserta didik difasilitasi dan atau disediakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan satuan pendidikan sebagaimana diatur dalam pasal 41 ayat (3).[195]

c. Nilai-nilai Islam dalam UU No. 20 Tahun 2003

Inti dari hakekat nilai-nilai Islam ini adalah nilai yang membawa kemaslahatan dan kesejahteraan bagi seluruh makhluk (sesuai konsep *rahmatan lil 'alamin*), demokratis, egalitarian, dan humanis. Di antara nilai-nilai tersebut adalah:

1) Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

---

[195]Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 16.

2) Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab.
3) Pendidikan nasional bersifat demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif.
4) Memberikan perhatian kepada peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, sosial dan atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.
5) Menekankan pentingnya pendidikan keluarga merupakan salah satu upaya mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan seumur hidup.
6) Pendidikan merupakan kewajiban bersama antara orang tua, masyarakat, dan pemerintah.[196]

Sebagaimana dijelaskan, pada era reformasi ini pendidikan keagamaan mendapat tempat dengan telah diundangkannya UU No. 20 Tahun 2003 yang telah disahkan Presiden pada tanggal 8 Juli 2003 setelah melalui perdebatan panjang di masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Undang-undang ini, diakui kehadiran pendidikan keagamaan sebagai salah satu

[196]Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 17.

jenis pendidikan di samping pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi dan keterampilan khusus.[197]

Tiga tahun sebelumnya, tepatnya pada masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid, semestinya pesantren telah mendapatkan beberapa kemudahan. Melalui SKB dua menteri No. 1/U/KB/2000 dan Nomor MA/86/2000 para santri di pesantren salafiyah yang berusia 7-15 tahun yang mengikuti pendidikan *Diniyah Awwaliyah* (tingkat dasar) dan *Diniyah Wustho* (tingkat lanjutan pertama), yang tidak sedang menempuh pendidikan pada SD/ MI dan SLTP/ MTs atau bukan pula tamatan keduanya, dapat diakui memiliki kemampuan yang setara dan kesempatan yang sama untuk melanjutkan belajar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, bila pesantren tersebut menambah beberapa pelajaran umum minimal 3 mata pelajaran, yakni Bahasa Indonesia, Matematika dan IPA. Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) atau Ijazah yang dikeluarkan oleh pesantren penyelenggara program ini diakui oleh pemerintah setara dengan STTB SD/ MI atau SLTP/ MTs dan dapat dipergunakan untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi dengan syarat-syarat yang akan diatur oleh departemen terkait.[198]

---

[197]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 49.

[198]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 50.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 12 ayat (4), pasal 30 ayat (5), pasal 37 ayat (3) UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003, diundangkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Beberapa pasal dari Peraturan Pemerintah ini pada dasarnya menguatkan berbagai keputusan yang telah ditetapkan Departemen Agama dan Departemen Pendidikan Nasional sebelumnya. Dalam ayat (1) Pasal 11 Bab III, dijelaskan bahwa peserta didik pada pendidikan keagamaan jenjang pendidikan dasar dan menengah yang terakreditasi berhak pindah ke tingkat yang setara di Sekolah Dasar, Madrasah Ibtidaiyah, Sekolah Menengah Pertama, Madrasah Tsanawiyah, Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah Kejuruan, atau bentuk lain yang sederajat setelah memenuhi persyaratan. Ayat (2) dari pasal 11 menjelaskan bahwa hasil pendidikan keagamaan nonformal dan/ atau informal dapat dihargai sederajat dengan hasil pendidikan formal keagamaan/ umum/ kejuruan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi yang ditunjuk oleh Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah. Selanjutnya, ayat ke-(3) nya adalah peserta didik pendidikan keagamaan formal, nonformal, dan informal yang memperoleh ijazah sederajat pendidikan formal umum/ kejuruan dapat melanjutkan

ke jenjang berikutnya pada pendidikan keagamaan atau jenis pendidikan lainnya.[199]

Peraturan Pemerintah di atas dan berbagai ketentuan yang telah ditetapkan tentang pendidikan keagamaan mestinya memberikan pengakuan yang lebih baik terhadap pesantren dan sistem pendidikan *diniyahnya*. Namun, tidak setiap pesantren salafiyah mengikuti ketentuan SKB dua menteri tahun 2000 dan peraturan pemerintah di atas. Sebagian dari mereka memilih tetap mempertahankan tradisinya. Sikap tidak mengikuti ini dapat disebabkan ketidaktahuan pihak pesantren itu sendiri atau bisa juga karena kekhawatiran mereka akan hilangnya identitas *salaf* yang telah dipertahankan selama ini karena masuknya intervensi pemerintah terhadap kurikulum pesantren.

Berdasarkan data di atas, diketahui bahwa pesantren dan madrasah *diniyah* sebagai sumber pendidikan dan pencerdasan masyarakat Indonesia yang sudah berurat akar sejak sebelum kemerdekaan ternyata baru mendapatkan pengakuan secara yuridis pada era reformasi ini.[200] Posisi pesantren, khususnya pesantren *salaf* yang semata menjalankan kurikulum ilmu keislaman yang belum diakui pemerintah, antara lain karena pesantren salaf lazimnya tidak menerapkan ketentuan pemberian ijazah kepada para santri yang telah menyelesaikan pendidikan. Sampai dengan akhir

---

[199]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 51.

[200]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 53.

tahun 1990-an, masih ada lulusan pesantren, yang karena belum mendapatkan pengakuan pemerintah tidak dapat melanjutkan pendidikannya ke perguruan tinggi negeri keagamaan seperti STAIN, IAIN, dan UIN.[201] Kendala lain berupa tidak diakuinya pendidikan mereka ketika mencari lapangan pekerjaan. Akibatnya, sebagian besar lulusan pesantren seperti ini melanjutkan pendidikannya ke lembaga pendidikan tinggi Islam yang ada di Timur Tengah, dan dalam bidang pekerjaan sebagian besar masuk ke dalam sektor informal. Karena kendala-kendala tersebut, banyak dari lembaga pendidikan Islam pola pesantren ini mengubah pendidikannya ke dalam bentuk madrasah dan menerapkan kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah sehingga lulusannya mendapatkan pengakuan baik dari pemerintah maupun dari sektor lain.[202]

---

[201]Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 189.

[202]Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 190.

LP MA'ARIF NU

LEMBAGA PENDIDIKAN MA'ARIF

Nahdlatul 'Ulama

LPTNU

LEMBAGA PERGURUAN TINGGI NAHDLATUL ULAMA

BAB III
KAJIAN TENTANG KEBIJAKAN WAJIB BELAJAR MADRASAH DINIYAH AWWALIYAH

Pengambilan keputusan tidaklah dapat dipisahkan dari lingkungannya. Lingkungan ini membatasi dan mempengaruhi pengambil kebijakan di dalam melakukan kegiatannya. Lingkungan khusus yang meliputi pengambilan keputusan sesuai uraian James E. Anderson yang dikutip oleh Soenarko SD ada lima macam:

a. Sifat-sifat geografis (*geographical characterristics*) umpamanya keadaan permukaan bumi, iklim, sumber-sumber alam, dan sebagainya,
b. Faktor demografi (*demographical variables*) yaitu jumlah penduduk, tingkat-tingkat usia dan lain sebagainya,
c. Kebudayaan politik (*political culture*) yaitu bagaimana azas dan sistem politik, birokrasi dan lain sebagainya termasuk kebijakan politik yang berjalan,
d. Kehidupan sosial (*social structure*) yaitu bentuk-bentuk kelompok masyarakat tipe hubungan-hubungan antara manusia dalam masyarakat, norma-norma yang disadarinya dan lain sebagainya,
e. Kehidupan ekonomi (*economic system*) yaitu bagaimana landasan ekonomi, kegiatan-kegiatan produksi, hubungan-hubungan perdagangan dan lain sebagainya.

Kelima faktor yang merupakan "*policy environment*" itu semua mempunyai pengaruh terhadap kebijakan, terutama kebudayaan politik dan kehidupan sosial ekonomi.[203]

---

[203] Soenarko SD, *Public Policy* (Surabaya: Airlangga University Press, 2000), hlm. 90.

Kondisi lingkungan akan mempengaruhi hasil akhir sebuah kebijakan meskipun tidak secara langsung. Sebuah kebijakan telah diperhitungkan secara rasional, struktur implementasi telah dipersiapkan sebaik mungkin, aktor pelaksana dan pola komunikasi juga telah dipersiapkan secara matang, namun hasil akhir bisa bergantung pada kondisi lingkungan tempat kebijakan tersebut diimplementasikan. Perbedaan faktor kondisi lingkungan inilah yang kemudian melahirkan istilah diskresi dalam implementasi kebijakan publik (walaupun tidak pernah dinyatakan secara implisit dalam model-model implementasi).

Kemudian F. Van Waarden sebagaimana dikutip oleh Sahya Anggara mengatakan bahwa faktor-faktor kondisi lingkungan yang dipandang dapat mempengaruhi kebijakan adalah faktor sistem politik, sistem ekonomi, dan nilai-nilai sosial budaya yang berlaku. Studi yang dilakukan oleh F. Van Waarden membahas tentang hal tersebut secara lebih terperinci.[204]

a. Faktor Politik

   Dalam perumusan suatu kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai faktor kebijakan, baik aktor dari kalangan pemerintah maupun kalangan bukan pemerintah (pengusaha, media massa, LSM). Politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup tentang nilai, kepercayaan dan sikap tentang apa yang akan dilakukan pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warga negaranya.[205]

---

[204] Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 153-154.

[205] Ismail Nawawi, *Public Policy* (Surabaya: ITS Press, 2009), hlm. 19.

b. Faktor Ekonomi

Faktor ini perlu dipertimbangkan apabila kebijakan tersebut akan menggunakan dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi di negara/ daerah. Sejak diberlakukannya otonomi daerah kabupaten/ kota di Indonesia, sejak saat itu pula semua daerah sudah berlomba-lomba untuk memunculkan ide-ide baru dalam bentuk kebijakan tanpa memperhatikan keuangan daerah sehingga banyak pula daerah dalam pelaksanaan anggaran mengalami defisit. Hal ini mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.

c. Faktor Administrasi

Dalam kemampuan administratif termasuk kemampuan sumber daya aparatur yang melaksanakan kebijakan pemerintah, kadang-kadang banyak dipaksakan dengan sumber daya yang ada, misalnya dengan terbukanya aturan untuk memperbolehkan daerah melakukan pemekaran.

d. Faktor Teknologi

Faktor teknologi dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan apabila kebijakan tersebut diimplementasikan. Secara kenyataan, teknologi yang ada pada prinsipnya dapat mendukung kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, tetapi sumber daya manusia yang mempergunakan teknologinya tidak siap. Apabila dilihat pada program-program yang ada, dalam perangkat tersebut mampu mengimplementasikan untuk kegiatan/ penciptaan lainnya bergantung pada kesiapan SDM-nya.

e. Faktor Sosial, Budaya, dan Agama

Kebijakan yang diciptakan tidak menimbulkan benturan sosial, budaya dan agama.

f. Faktor Pertahanan dan Keamanan

Kebijakan yang dibuat pemerintah atau pemerintah daerah tidak akan mengganggu stabilitas keamanan negara/ daerah. Oleh karena itu perlunya melakukan sosialisasi dengan berbagai pihak yang berkaitan.

Dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan tersebut akan dapat menentukan pilihan dari setiap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah berdasarkan kriteria permasalahan, termasuk dengan melihat sifat, cakupan, dan kepelikan suatu masalah dengan menerapkan prosedur analisis kebijakan dalam memahami setiap permasalahan. Artinya, dalam menetapkan keputusan harus terdapat kriteria-kriteria tertentu, termasuk menetapkan pendekatan yang digunakan sehingga setiap kebijakan publik dapat bermanfaat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.

A. Latar Belakang Kebijakan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awwaliyah

a. Latar belakang Yuridis

Pada era reformasi ini, pendidikan keagamaan mendapat tempat dengan telah diundangkannya UU No. 20 Tahun 2003 yang telah disahkan Presiden pada tanggal 8 Juli 2003 setelah melalui perdebatan panjang di masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Undang-undang ini, diakui kehadiran pendidikan keagamaan sebagai salah satu jenis pendidikan di samping pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi dan keterampilan khusus.

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid, semestinya pesantren telah mendapatkan beberapa kemudahan. Melalui SKB dua menteri No. 1/U/KB/2000 dan Nomor MA/86/2000, para santri di pesantren salafiyah yang berusia 7-15 tahun yang mengikuti pendidikan *Diniyah Awwaliyah* (tingkat dasar) dan *Diniyah Wustho* (tingkat lanjutan pertama), yang tidak sedang menempuh pendidikan pada SD/ MI dan SLTP/ MTs atau bukan pula tamatan keduanya, dapat diakui memiliki kemampuan yang setara dan kesempatan yang sama untuk melanjutkan belajar ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, bila pesantren tersebut menambah beberapa pelajaran umum minimal 3 mata pelajaran, yakni Bahasa Indonesia, Matematika dan IPA. STTB atau Ijazah yang dikeluarkan oleh pesantren penyelenggara program ini diakui oleh pemerintah setara dengan STTB SD/ MI atau SLTP/ MTs dan dapat dipergunakan untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi dengan syarat-syarat yang akan diatur oleh departemen terkait.[206]

Dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 12 ayat (4), pasal 30 ayat (5), pasal 37 ayat (3) UU Sisdiknas No. 20 Tahun 2003 diundangkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 tentang pendidikan agama dan pendidikan keagamaan. Beberapa pasal dari Peraturan Pemerintah ini pada dasarnya menguatkan berbagai keputusan yang telah ditetapkan Departemen Agama dan Departemen

[206]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 49.

Pendidikan Nasional sebelumnya. Dalam Ayat (1) Pasal 11 Bab III, dijelaskan bahwa peserta didik pada pendidikan keagamaan jenjang pendidikan dasar dan menengah yang terakreditasi berhak pindah ke tingkat yang setara di Sekolah Dasar, Madrasah Ibtidaiyah, Sekolah Menengah Pertama, Madrasah Tsanawiyah, Sekolah Menengah Atas, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah Kejuruan, atau bentuk lain yang sederajat setelah memenuhi persyaratan. Ayat (2) dari pasal 11 menjelaskan bahwa hasil pendidikan keagamaan nonformal dan/ atau informal dapat dihargai sederajat dengan hasil pendidikan formal keagamaan/ umum/ kejuruan setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi yang ditunjuk oleh Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah. Kemudian, ayat (3) nya adalah peserta didik pendidikan keagamaan formal, nonformal, dan informal yang memperoleh ijazah sederajat pendidikan formal umum/ kejuruan dapat melanjutkan ke jenjang berikutnya pada pendidikan keagamaan atau jenis pendidikan lainnya.[207]

Peraturan Pemerintah di atas dan berbagai ketentuan yang telah ditetapkan tentang pendidikan keagamaan mestinya memberikan pengakuan yang lebih baik terhadap pesantren dan sistem pendidikan *diniyahnya*. Namun, tidak setiap pesantren salafiyah mengikuti ketentuan SKB dua menteri tahun 2000 dan peraturan pemerintah di atas, sebagian mereka memilih

[207]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 50.

tetap mempertahankan tradisinya. Sikap tidak mengikuti ini dapat disebabkan karena ketidaktahuan pihak pesantren itu sendiri, atau bisa juga karena kekhawatiran mereka akan hilangnya identitas *salaf* yang telah dipertahankan selama ini karena masuknya intervensi pemerintah terhadap kurikulum pesantren.

Berdasarkan data di atas diketahui bahwa pesantren dan madrasah *diniyah* sebagai sumber pendidikan dan pencerdasan masyarakat Indonesia, yang sudah berurat akar sejak sebelum kemerdekaan ternyata baru mendapatkan pengakuan secara yuridis pada era reformasi ini.[208]

Dalam surat al- Taubah ayat 122 dinyatakan:

وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنونَ لِيَنْفِرُوا كَافَّةً ۚ فَلَوْلَا نَفَرَ مِنْ كُلِّ فِرْقَةٍ مِنْهُمْ طَائِفَةٌ لِيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنْذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ

Dan tidak sepatutnya orang-orang mukmin itu semuanya pergi (ke medan perang). Mengapa sebagian dari tiap-tiap golongan di antara mereka tidak pergi untuk memperdalam pengetahuan agama mereka dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali, agar mereka dapat menjaga dirinya (QS. al-Taubah ayat 122).[209]

---

[208]Ali Anwar, *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 53.

[209] Ahmad Hatta, *Tafsir Qur'an Per Kata* (Jakarta: Maghfirah Pustaka, 2009), hlm. 206.

Dalam ayat ini, Allah Swt. menerangkan bahwa tidak perlu semua orang mukmin berangkat ke medan perang, bila peperangan itu dapat dilakukan oleh sebagian kaum muslimin saja. Tetapi harus ada pembagian tugas dalam masyarakat, sebagian berangkat ke medan perang, dan sebagian lagi tekun menuntut ilmu dan mendalami ilmu-ilmu agama Islam supaya ajaran agama Islam itu dapat diajarkan secara merata, dan dakwah dapat dilakukan dengan cara yang lebih efektif dan bermanfaat serta kecerdasan umat Islam dapat ditingkatkan.[210]

Kepemimpinan adalah upaya menggerakkan, mempengaruhi, mengelola, dan membawa berita gembira kepada semua orang. Seorang motivator dan pembangkit semangat bagi para pengikutnya untuk tergerak hatinya, pikirannya dan perbuatannya mencapai harapan, cita-cita dan tujuan hidup yang terbaik dan mulia.[211]

Manusia diciptakan Allah agar berfungsi sebagai penguasa (khalifah) di bumi, sebagaimana firman-Nya dalam surat al- An'am ayat 165:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ ۗ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

[210] Veithzal Rival Zainal, *Islamic Management* (Yogyakarta: BPFE UGM, 2013), hlm. 378.

[211] Veithzal Rival Zainal, *Islamic Management* (Yogyakarta: BPFE UGM, 2013), hlm. 292.

Dan Dia lah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di bumi dan Dia meninggikan sebahagian kamu atas sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang (QS. al- An'am ayat 165).

Dalam surat al- Baqaroh ayat 30 juga dinyatakan:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۖ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui". (QS. al- Baqaroh ayat 30).

Manusia diberi tugas untuk memelihara dan memakmurkan bumi. Bumi dengan semua sistem ekologinya yang telah diciptakan Allah itu sudah merupakan tempat yang baik bagi hidup mereka.

Pemanfaatan segala sumber daya di dalamnya harus dilakukan dengan daya cipta yang tinggi dan dengan memperhatikan prinsip keseimbangan.[212]

b. Latar belakang Religius

Kepemimpinan profetik adalah model kepemimpinan yang digali dari rasul/ nabi memimpin umatnya. Para nabi dan rasul, sebagai pemimpin umat manusia di muka bumi ini, memiliki beberapa karakter dan sifat yang sangat agung dan mulia. Berbekal sifat dan karakter tersebut, semua nabi dan rasul sukses membawa perubahan dan kemajuan membangun sikap hidup pengikut dan masyarakatnya sesuai dengan zamannya masing-masing.

Kepemimpinan profetik dipandang sebagai pola kepemimpinan yang paling sukses dalam membentuk sebuah tatanan kehidupan manusia yang berkualitas. Nilai-nilai kepemimpinan profetik seyogyanya dapat ditransformasikan ke dalam model kepemimpinan pada lingkup organisasi sosial keagamaan, pendidikan, bahkan tata pemerintahan sekalipun.

Profetik secara literal berasal dari bahasa Inggris, yaitu *prophet* atau *prophetic*, yang bermakna nabi, kenabian, atau kerasulan.[213] Putra memberikan makna bahwa profetik adalah mempunyai sifat atau ciri seperti

---

[212] Veithzal Rival Zainal, *Islamic Management* (Yogyakarta: BPFE UGM, 2013), hlm. 202.

[213]Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm. 702.

nabi, atau bersifat prediktif, memprakirakan.[214] Seperti nabi, *profetisme* berarti mengemban misi ilahiah yang termanifestasikan dalam seluruh aktivitas kemanusiaan yang luhur.

Profetik adalah nilai pendidikan berbasis al-Qur'an Hadis, meneruskan misi Rasul dan meneladani sifat utama beliau (*sidiq, amanah, tabligh, dan fathanah)* dalam merespon perubahan sosial dengan bertumpu pada konsep umat terbaik, aktivitas sosial dalam membentuk sejarah, dan kesadaran ilahiyah.[215]

Dalam surat Ali Imron ayat 110 Alloh Swt. berfirman:

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ۗ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ ۚ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ

Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang ma'ruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya Ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik (QS. Ali Imron ayat 110).

---

[214]Hedy Sri Ahimsa Putra, "Paradigma Profetik: Mungkinkah? Perlukah?", Paper dipresentasikan pada Sarasehan Profetik Sekolah Pascasarjana UGM 10 Februari 2011, Yogyakarta, hlm. 6.

[215]Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala Rasulullah* (Jogyakarta: *Ar-Ruz* Media, 2012), hlm. 167.

Ayat ini mengandung suatu dorongan kepada kaum muslimin supaya tetap memelihara sifat-sifat utama dan supaya mereka tetap mempunyai semangat yang tinggi. Umat yang paling baik di dunia adalah umat yang mempunyai dua macam sifat, yaitu mengajak kebaikan serta mencegah kemungkaran dan senantiasa beriman kepada Allah. Semua sifat itu telah dimiliki kaum muslimin di zaman Nabi dan telah mendarah daging dalam diri mereka karena itu mereka menjadi kuat dan jaya. [216]

Secara teoritik, profetisme yang dimaksud merujuk pada teorisasi yang dilakukan oleh Kuntowijoyo, yang lazim disebut sebagai Ilmu Sosial Profetik (ISP). ISP mengelaborasi ajaran-ajaran agama ke dalam bentuk teori sosial. Tujuannya adalah rekayasa untuk perubahan sosial. Karena itu, ruang lingkupnya bukan pada aspek-aspek normatif seperti teologi, tetapi pada aspek-aspek yang bersifat empiris, historis, dan temporal.[217] ISP ini, menghendaki transformasi sosial yang berdasarkan pada cita-cita humanisasi, liberasi dan transendensi yang diderivasi dari misi historis kitab suci. Dalam hal ini, Kuntowijoyo merujuk pada Al-Qur'an surat Ali Imran ayat 110.

Menurut Kuntowijoyo, ada empat hal yang tersirat dalam ayat tersebut, yaitu tentang konsep umat terbaik, aktivisme sejarah, pentingnya kesadaran dan etika

---

[216] Veithzal Rival Zainal, *Islamic Management* (Yogyakarta: BPFE UGM, 2013), hlm. 567.

[217]Kuntowijoyo, *Islam sebagai Ilmu: Epistemologi, Metodologi, dan Etika* (Jakarta: Teraju, 2005), hlm. 90

profetik.[218] *Pertama,* umat manusia akan menjadi umat terbaik, tatkala mampu melaksanakan "pengabdian kemanusiaan" bagi umat manusia (*civil society*); *kedua,* mengemban misi kemanusiaan, berarti berbuat untuk manusia dalam bentuk aktivisme sosial dan membentuk sejarah; *ketiga,* kesadaran dimaksud adalah kesadaran ketuhanan.[219] Dengan kata lain, suatu bentuk "keterpanggilan etis" untuk kemanusiaan yang dilandasi oleh spirit teologis; *keempat,* etika profetik ini berlaku umum, yaitu menyeru kebaikan, mencegah kemungkaran dan beriman kepada Allah (transendensi).[220]

Ada beberapa rahasia keberhasilan pengkaderan ilmu yang dilakukan oleh Rasulullah Saw. terhadap para sahabatnya, yaitu sebagai berikut:

1) Basis pendidikan yang dibangun Rasulullah Saw. adalah iman. Lantaran dengan keimanan inilah, kemudian muncul pribadi-pribadi yang bisa mengendalikan diri dan pribadi-pribadi yang meyakini bahwa apa pun yang mereka lakukan kelak akan diminta pertanggungjawaban oleh Allah. Dengan demikian, dari pancaran keimanan inilah muncul pribadi-pribadi yang jujur, bertanggung jawab, amanah, dan berakhlak mulia.

---

[218] Kuntowijoyo, *Muslim Tanpa Masijd: Esai-esai Agama, Budaya, dan Politik dalam Bingkai Strukturalisme Transendental* (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 357.

[219] Kuntowijoyo, *Muslim Tanpa Masijd: Esai-esai Agama, Budaya, dan Politik dalam Bingkai Strukturalisme Transendental* (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 357.

[220] Kuntowijoyo, *Muslim Tanpa Masijd: Esai-esai Agama, Budaya, dan Politik dalam Bingkai Strukturalisme Transendental* (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 357-358.

2) Rasulullah Saw. menjadikan akhlak sebagai bagian yang sangat penting dalam proses pembinaan umat yang dia lakukan. Hal ini dia sampaikan dalam khotbah-khotbahnya. Di samping itu, dalam kesempatan berbincang-bincang dan bergaul dengan para sahabat, dia sangat menekankan aspek akhlak ini kepada mereka. Lalu, yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa Rasulullah Saw. memberikan contoh kongkret bagaimana bentuk akhlak yang mulia ini melalui perilakunya sehari-hari. Dengan demikian, hasil dari pendidikan akhlak yang dia lakukan, lahirlah insan-insan yang berbudi pekerti mulia. Kelak, akhlak mulia yang dimiliki para sahabat ini menjadi modal yang besar bagi mereka dalam meraih kesuksesan dalam perjuangan yang mereka lakukan.[221]
3) Pendidikan yang berbasis minat dan bakat. Rasulullah Saw. sangat tahu bahwa masing-masing sahabat memiliki kelebihan dan keunikan-keunikan, antara yang satu berbeda dengan yang lainnya. Karena itulah, dia tidak membebani mereka untuk melakukan sesuatu yang di luar bakat dan kapasitas alamiah mereka. Akhirnya, tumbuhlah manusia-manusia istimewa dengan basis bakat alamiah mereka.
4) Pendidikan dengan basis doa dan *riyâdhah* (tirakat). Rasulullah Saw. mengajarkan bahwa doa adalah sesuatu yang penting bagi setiap mukmin. Selain itu, dia pun memberikan contoh bagaimana berdoa dan *riyâdhah*, potensi lahiriah yang sebenarnya terbatas,

[221]Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala Rasulullah* (Jogyakarta: *Ar-Ruz* Media, 2012), hlm. 168.

dapat dilipatgandakan daya gunanya sehingga dapat melebihi keadaan apabila disertai dengan doa.[222]

Adapun menurut Shihab,

Profetik adalah sifat-sifat utama Nabi, yaitu: 1) Kejujuran (*al-shidqu*), kebenaran dan kesungguhan dalam bersikap, berucap, serta berjuang dalam melaksanakan tugasnya; 2) Amanah (*al-amânah*) atau dapat dipercaya, memelihara sebaik-baiknya apa yang diserahkan kepadanya, baik dari Tuhan maupun dari sesama manusia, sehingga tercipta rasa aman bagi semua pihak; 3) Keterbukaan dan transparansi (*tablîgh*), menyampaikan sesuatu apa adanya, tanpa ditutup-tutupi, mampu mengungkap kebenaran sekalipun pahit, baik bagi dirinya maupun untuk karirnya; dan 4) *Fathânah* yaitu kecerdasan dan kebijaksanaan (kompetensi, skill), kemampuan menghadapi dan menanggulangi persoalan yang muncul seketika sekalipun.[223]

Sifat-sifat kepemimpinan profetik seperti nabi, tampak dijelaskan oleh Stogdill dalam *Trait Theory*. Penjelasan Wynn, sebagai berikut.

> *"Early proponents of the classic trait perspective suggested that certain individuals have special innate characteristics or qualities that make them leaders and it is these qualities that differentiate them from nonleaders. Fundamental to this theory*

---

[222] Imron Fauzi, *Manajemen Pendidikan ala Rasulullah* (Jogyakarta: *Ar-Ruz* Media, 2012), hlm. 169.

[223] M. Quraish, Shihab, *Secercah Cahaya Ilahi: Hidup Bersama Al-Quran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 66-67.

was the idea that some people are born with traits that make them natural leaders.“ [224]

Menurut teori ini, individu-individu tertentu memiliki karakteristik bawaan khusus atau kualitas yang membuat mereka menjadi pemimpin dan inilah kualitas yang membedakan mereka dari yang bukan pemimpin. Landasan teori ini memuat gagasan bahwa beberapa orang dilahirkan dengan sifat-sifat yang membuat mereka pemimpin secara alami. Nabi dan rasul tentulah membawa sifat kepemimpinannya sejak awal, sejak dini, sejak lahir, bahkan sejak sebelum mereka lahir sudah *dinubuatkan*, dan sebagai umatnya tentulah meneladaninya.

Kepemimpinan profetik yang transformatif terkait dengan kepemimpinan transformasional. Nilai-nilai kenabian dengan moralitas tinggi, dimunculkan dalam kepemimpinan transformasional. Hal ini diperkuat pendapat Burns dalam Komariah dan Triatna,[225] bahwa kepemimpinan transformasional sebagai suatu proses yang pada dasarnya para pemimpin dan pengikut saling menaikkan diri ke tingkat dan motivasi yang lebih tinggi. Para pemimpin adalah seorang yang sadar akan prinsip perkembangan organisasi dan kinerja manusia sehingga ia berupaya mengembangkan segi kepemimpinannya secara utuh melalui pemotivasian terhadap staf dan

---

[224] Susan R. Wynn, *Trait Theory*, dalam English, Fenwick W. (ed.) (2006), Encyclopedia of Educational Leadership and Administration. Vol. II. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc., 2006, hlm. 1028.

[225] Aan Komariah & Cepi Triatna, *Visionary Leadership*, hlm. 77.

menyerukan cita-cita yang lebih tinggi dan nilai-nilai moral seperti kemerdekaan, keadilan dan kemanusiaan, bukan didasarkan atas emosi, seperti keserakahan, kecemburuan atau kebencian.

c. Latar belakang Kultural dan Psikologis

Menurut Soerjono Soekanto, masalah sosial adalah suatu ketidaksesuaian antara unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat, yang membahayakan kehidupan kelompok sosial. Jika terjadi bentrokan antara unsur-unsur yang ada dapat menimbulkan gangguan hubungan sosial seperti kegoyahan dalam kehidupan kelompok atau masyarakat.

Masalah sosial muncul akibat terjadinya perbedaan yang mencolok antara nilai dalam masyarakat dengan realita yang ada. Yang dapat menjadi sumber masalah sosial, yaitu seperti proses sosial dan bencana alam. Adanya masalah sosial dalam masyarakat ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan khusus seperti tokoh masyarakat, pemerintah, organisasi sosial, musyawarah masyarakat, dan lain sebagainya.[226]

Masalah sosial dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis faktor, yakni antara lain:

1) Faktor ekonomi seperti kemiskinan dan pengangguran,
2) Faktor budaya seperti perceraian dan kenakalan remaja,

[226] http://organisasi.org/definisi-pengertian-masalah-sosial-dan-jenis-macam-masalah-sosial-dalam-masyarakat diakses pada tanggal 6 Maret 2017 pukul 13. 50 WIB

3) Faktor biologis seperti penyakit menular, keracunan makanan,
4) Faktor psikologis seperti penyakit syaraf dan adanya aliran sesat.

Pertama, faktor ekonomi yang merupakan faktor terbesar terjadinya masalah sosial. Apalagi, setelah terjadinya krisis global, PHK mulai terjadi di mana-mana dan bisa memicu tindak kriminal karena orang sudah sulit mencari pekerjaan.

Kedua, faktor budaya, kenakalan remaja menjadi masalah sosial yang sampai saat ini sulit dihilangkan karena remaja sekarang suka mencoba hal-hal baru yang berdampak negatif seperti narkoba. Padahal remaja adalah aset terbesar suatu bangsa merekalah yang meneruskan perjuangan yang telah dibangun sejak dahulu.

Ketiga, faktor biologis, penyakit menular bisa menimbulkan masalah sosial bila penyakit tersebut sudah menyebar di suatu wilayah atau menjadi pandemik. *Keempat,* faktor psikologis. Aliran sesat sudah banyak terjadi di Indonesia dan meresahkan masyarakat walaupun sudah banyak yang ditangkap dan dibubarkan tetapi aliran serupa masih banyak bermunculan di masyarakat sampai saat ini.

Masalah sosial menemui pengertiannya sebagai sebuah kondisi yang tidak diharapkan dan dianggap dapat merugikan kehidupan sosial serta bertentangan dengan standar sosial yang telah disepakati. Keberadaan masalah sosial di tengah kehidupan masyarakat dapat diketahui secara cermat melalui beberapa proses dan tahapan

analitis, yang salah satunya berupa tahapan diagnosis. Dalam mendiagnosis masalah sosial diperlukan sebuah pendekatan sebagai perangkat untuk membaca aspek masalah secara konseptual. Eitzen membedakan adanya dua pendekatan, yaitu *person blame approach dan system blame approach.*[227]

Person blame approach merupakan suatu pendekatan untuk memahami masalah sosial pada level individu. Diagnosis masalah menempatkan individu sebagai unit analisisnya. Sumber masalah sosial dilihat dari faktor-faktor yang melekat pada individu yang menyandang masalah. Melalui diagnosis tersebut lantas bisa ditemukan faktor penyebabnya yang mungkin berasal dari kondisi fisik, psikis maupun proses sosialisasinya.

Pendekatan kedua *system blame approach* merupakan unit analisis untuk memahami sumber masalah pada level sistem. Pendekatan ini mempunyai asumsi bahwa sistem dan struktur sosial lebih dominan dalam kehidupan bermasyarakat. Individu sebagai warga masyarakat tunduk dan dikontrol oleh sistem. Selaras dengan itu, masalah sosial terjadi karena sistem yang berlaku di dalamnya kurang mampu dalam mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi,

[227]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: AlFabeta, 2013), hlm. 153.

termasuk penyesuaian antar komponen dan unsur dalam sistem itu sendiri.[228]

Dari kedua pendekatan tersebut dapat diketahui bahwa sumber masalah dapat ditelusuri dari kesalahan individu dan kesalahan sistem. Mengintegrasikan kedua pendekatan tersebut akan sangat berguna dalam rangka melacak akar masalah untuk kemudian dicarikan pemecahannya. Untuk mendiagnosis masalah pengangguran misalnya, secara lebih komprehensif tidak cukup dilihat dari faktor yang melekat pada diri penganggur saja seperti kurang inovatif atau malas mencari peluang. Akan tetapi juga perlu dilihat sumbernya masalah dari level sistem baik sistem pendidikan, sistem produksi maupun sistem perekonomian atau bahkan sistem sosial politik pada tingkat yang lebih luas.

Anak jalanan: Dilema? Sebenarnya istilah anak jalanan pertama kali diperkenalkan di Amerika Selatan atau Brazilia yang digunakan bagi kelompok anak-anak yang hidup di jalanan umumnya sudah tidak memiliki ikatan tali dengan keluarganya. Anak-anak pada kategori ini pada umumnya sudah terlibat pada aktivitas-aktivitas yang berbau kriminal. Kelompok ini juga disebut dalam istilah kriminologi sebagai anak-anak *dilinguent*. Istilah ini menjadi rancu ketika dicoba digunakan di negara berkembang lainnya yang pada umumnya mereka masih memiliki ikatan dengan keluarga. UNICEF kemudian

---

[228]http://organisasi.org/definisi-pengertian-masalah-sosial-dan-jenis-macam-masalah-sosial-dalam-masyarakat diakses pada tanggal 6 Maret 2017 pukul 13. 50 WIB.

menggunakan istilah hidup di jalanan bagi mereka yang sudah tidak memiliki ikatan keluarga, bekerja di jalanan bagi mereka yang masih memiliki ikatan dengan keluarga. Di Amerika Serikat juga dikenal istilah *runway children* yang digunakan bagi anak-anak yang lari dari orang tuanya.[229]

Walaupun pengertian anak jalanan memiliki konotasi yang negatif di beberapa negara, namun pada dasarnya dapat juga diartikan sebagai anak-anak yang bekerja di jalanan yang bukan hanya sekedar bekerja di sela-sela waktu luang untuk mendapatkan penghasilan, melainkan anak yang karena pekerjaannya, mereka tidak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar baik secara jasmani, rohani dan intelektualnya. Hal ini disebabkan antara lain jam kerja panjang, beban pekerjaan, lingkungan kerja dan lain sebagainya.

Anak jalanan ini pada umumnya bekerja pada sektor informal. Fenomena munculnya anak jalanan ini bukanlah karena adanya transformasi sistem sosial ekonomi dan masyarakat pertanian ke masyarakat praindustri atau karena proses industrialisasi. Fenomena ini muncul dalam bentuk yang sangat eksploratif bersama dengan adanya transformasi sosial ekonomi masyarakat industrialisasi menuju masyarakat yang kapitalistik.

Kaum marjinal ini selanjutnya mengalami distorsi nilai. Di antaranya nilai tentang anak. Dengan demikian, anak bukan hanya dipandang sebagai beban, tetapi sekaligus dipandang sebagai faktor ekonomi yang bisa

---

[229]http://id.shvoong.com/books/1866293-masalah-sosial-dan-upaya-pemecahannya diakses pada tanggal 6 Maret 2017 pukul 13. 50 WIB.

dipakai untuk mengatasi masalah ekonomi keluarga. Dengan demikian, nilai anak dalam pandangan orang tua atau keluarga tidak lagi dilihat dalam kacamata pendidikan, tetapi dalam kepentingan ekonomi. Sementara itu, nilai pendidikan dan kasih sayang semakin menurun. Anak dimotivasi untuk bekerja dan menghasilkan uang.

Dalam konteks permasalahan anak jalanan, masalah kemiskinan dianggap sebagai penyebab utama timbulnya anak jalanan ini. Hal ini dapat ditemukan dari latar belakang geografis, sosial ekonomi anak yang memang datang dari daerah-daerah dan keluarga miskin di pedesaan maupun kantong kumuh perkotaan. Namun, mengapa mereka tetap bertahan, dan terus saja berdatangan sejalan dengan pesatnya laju pembangunan?[230]

Ada banyak teori yang bisa menjelaskan kontradiksi-kontradiksi antara pembangunan dan keadilan-pemerataan, desa dan kota, kutub besar dan kutub kecil, sehingga lebih jauh bisa terpetakan lebih jelas persoalan hak asasi anak. Meskipun demikian, kemiskinan bukanlah satu-satunya faktor penyebab timbulnya masalah anak jalanan. Dengan demikian, ada sementara anggapan bahwa masalah anak jalanan akan hilang dengan sendirinya bila permasalahan kemiskinan ini telah dapat diatasi, merupakan pandangan yang keliru.

Parillo menyatakan, kenyataan paling mendasar dalam kehidupan sosial adalah bahwa masyarakat

---

[230] http://id.shvoong.com/books/1866293-masalah-sosial-dan-upaya-pemecahannya diakses pada tanggal 6 Maret 2017 pukul 13. 50 WIB.

terbentuk dalam suatu bangunan struktur. Melalui bangunan struktural tertentu, dimungkinkan beberapa individu mempunyai kekuasaan, kesempatan dan peluang yang lebih baik dari individu yang lain.[231] Dari hal tersebut dapat dimengerti apabila kalangan tertentu dapat memperoleh manfaat yang lebih besar dari kondisi sosial yang ada sekaligus memungkinkan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan, sementara di pihak lain masih banyak yang kekurangan.

Masalah sosial sebagai kondisi yang dapat menghambat perwujudan kesejahteraan sosial pada gilirannya selalu mendorong adanya tindakan untuk melakukan perubahan dan perbaikan. Dalam konteks tersebut, upaya pemecahan sosial dapat dibedakan antara upaya pemecahan berbasis negara dan berbasis masyarakat. Negara merupakan pihak yang sepatutnya responsif terhadap keberadaan masalah sosial. Perwujudan kesejahteraan setiap warganya merupakan tanggung jawab sekaligus peran vital bagi keberlangsungan negara. Di lain pihak masyarakat sendiri juga perlu responsif terhadap masalah sosial jika menghendaki kondisi kehidupan berkembang ke arah yang semakin baik.

Salah satu bentuk rumusan tindakan negara untuk memecahkan masalah sosial adalah melalui kebijakan sosial. Suatu kebijakan akan dapat dirumuskan dengan baik apabila didasarkan pada data dan informasi yang akurat. Apabila studi masalah sosial dapat memberikan

---

[231]Onisimus Amtu, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah* (Bandung: AlFabeta, 2013), hlm. 191.

informasi yang lengkap dan akurat maka berarti telah memberikan kontribusi bagi perumusan kebijakan sosial yang baik, sehingga bila diimplementasikan akan mampu menghasilkan pemecahan masalah yang efektif.

Upaya pemecahan sosial sebagai muara penanganan sosial juga dapat berupa suatu tindakan bersama oleh masyarakat untuk mewujudkan suatu perubahan yang sesuai yang diharapkan. Dalam teorinya, Kotler mengatakan bahwa manusia dapat memperbaiki kondisi kehidupan sosialnya dengan jalan mengorganisir tindakan kolektif. Tindakan kolektif dapat dilakukan oleh masyarakat untuk melakukan perubahan menuju kondisi yang lebih sejahtera.

B. Strategi Implementasi Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awwaliyah

Dalam pandangan ajaran Islam, segala sesuatu harus dilakukan secara rapi, benar, tertib, dan teratur. Proses-prosesnya harus diikuti dengan baik. Sesuatu tidak boleh dilakukan asal-asalan. Hal ini merupakan prinsip utama dalam ajaran Islam. Rasulullah Saw. bersabda dalam sebuah hadis yang diriwayatkan Imam Tabrani:

إِنَّ اللهَ يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمُ العَمَلَ أَنْ يُتْقِنَهُ

Sesungguhnya Allah sangat mecintai orang yang jika melakukan sesuatu pekerjaan, dilakukan secara itqan (tepat, terarah, jelas dan tuntas). (HR. Thabrani) [232]

[232] *Mu'jam al-Ausath li al-Thobroni* (Beirut: Maktabah Syamilah, tt), hlm. 408.

Arah pekerjaan yang jelas, landasan yang mantap, dan cara-cara mendapatkannya yang transparan merupakan amal perbuatan yang dicintai Allah Swt. Sebenarnya, manajemen dalam arti mengatur segala sesuatu agar dilakukan dengan baik, tepat, dan tuntas merupakan hal yang disyariatkan dalam ajaran Islam.

Dalam surat al- Nahl ayat 125 Allah Swt. berfirman:

ادْعُ إِلَىٰ سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ ۖ وَجَادِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ ۚ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ ۖ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ

> Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu, Dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalan-Nya dan Dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk (QS. al- Nahl ayat 125).

Dalam medan intelektualitas administrasi publik, kebijakan publik selalu menjadi isu yang tetap segar dibahas dan dikaji. Dari mulai kelahirannya, saat administrasi publik mulai merangkak menjadi entitas ilmu hingga situasi kontemporer ketika administrasi publik menjadi ruang-ruang refleksi intelektual, kebijakan publik selalu berada dalam arus perdebatan yang menarik. Salah satu ranah dalam kebijakan publik yang menjadi materi perdebatan adalah implementasi. Di antara ragam perdebatan, menu *top-down* dan *bottom-up* menjadi kajian yang selalu serius dianalisa. Para ilmuan kebijakan publik saling

memberikan kontribusi membangun diskursus implementasi dalam maksud sama: *solve social problems.*

Dalam kacamata historis, perkembangan studi implementasi baru dimulai sekitar tahun 1970-an, saat para ilmuwan administrasi publik mulai mengalami pergesaran fokus kajian. Semula, fokus mereka banyak mengkaji ihwal keputusan (politik) bergeser ke fokus tahap pasca keputusan. Sebelum tahun 1970-an, pengkajian kebijakan publik hanya terfokus pada studi proses pembuatan kebijakan dan evaluasi, tetapi lupa dalam pembahasan impelementasi. Sebab, saat itu prosesi formulasi kebijakan dan hasil kebijakan dianggap tidak memiliki relasi dengan kebijakan, dua entitas agenda yang dinilai secara parsial.[233]

Masalah implementasi ini, akan menjadi agenda yang menarik bila kita menyimak karya yang ditulis oleh Michael Hill dan Peter Hupe dalam teks yang berjudul *Implementing Public Policy*. Dalam salah satu chapternya (Chapter III), mereka menghabiskan sekitar 15 halaman untuk merangkai, membahas dan mengkomparasikan detail perkembangan teori implementasi kebijakan publik. Puzzle implementasi kebijakan publik coba mereka susun dalam taksonomi muasal gagasan praktik kebijakan; dari konstruksi atas atau dari bawah.

Pertama, yang dibedah Hill dan Hupe adalah narasi dari *founding father* teoritikus implementasi kebijakan model *top-down*; Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky. Pemikiran utama mereka tentang implementasi, yaitu *"policies normally contain both goals and the means*

---

[233] AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 75.

for achieving them". Keberhasilan dari pelaksanaannya akan sangat tergantung pada bagaimana relasi antara organisasi yang berbeda di tingkatan lokal. Semakin banyak *link* dalam rantai impelementasi, maka diperlukan tingkat kerjasama antar lembaga yang tinggi. Dalam ranah impelementasi, mereka mengenalkan gagasan "*implementation deficit"* dan mematematisasi pelaksanaan kebijakan.[234]

Pressman dan Wildavsky cenderung menggunakan pendekatan model rasional dalam mensetting tujuan kebijakan yang menitik beratkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Namun, dengan membacanya secara kontekstual, tumbuhnya perspektif model rasional sebagai tonggak awal studi implementasi adalah sangat wajar mengingat kebutuhan saat itu adalah untuk menjawab pertanyaan mengapa banyak kebijakan mengalami kegagalan saat diimplementasikan dan bagaimana menghasilkan suatu formula implementasi yang tingkat kegagalannya rendah. Namun, dalam perjalanannya Wildavsky mulai meragukan model tersebut, terlebih dalam teks yang ditulisnya bersama Giandomenico, *"Implementation as Evolution"* yang dalam pengalaman empirisnya melihat kontradiksi antara pembuatan regulasi yang rigid dan implementasi yang fleksibel yang menyebabkan skeptisme terhadap model rasional.

Kemudian, pembahasan dilanjutkan dengan Donald Van Meter dan Carl Van Horn. Kedua intelektual Amerika

---

[234]Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), 132.

ini bersandar pada karya Pressman dan Wildavsky, tetapi diberi sentuhan progressif menjadi sebuah model proses implementasi. Pendekatan-pendekatan sebelumnya meski dianggap sangat membantu memahami proses implementasi, namun sangat kurang dalam kerangka teoritik. Dalam mengembangkan kerangka teoritis, mereka didasarkan pada (1) teori organisasi, (2) studi tentang dampak kebijakan publik dan (3) berbagai studi hubungan antar-pemerintah.[235]

Van Meter dan Van Horn memulai analisisnya dengan pertimbangan kebutuhan untuk mengklasifikasi kebijakan untuk memberi solusi pada kesulitan-kesulitan yang terjadi dalam ranah implementasi. Implementasi, hemat mereka akan sukses ketika sedikit perubahan diperlukan dan tujuan konsensus tinggi. Berkaca pada ragam kasus, secara pragmatis kebijakan dengan perubahan yang terjadi secara *incremental* justru biasanya akan mendapat banyak dukungan. Oleh karena itu, jika menginginkan kebijakan terimplementasikan dengan baik, sebaiknya dengan perubahan marginal yang terjadi secara *incremental*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik sebagai berikut: (1) *policy standards and objectives, (2) the resources and incentives made available; (3) the quality of inter-organizational relationships; (4) the characteristics of the implementation agencies; (5) the economic, social and political*

[235]Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), 134.

environment; dan (6) *the disposition' or 'response' of the implementers,* yang mana satu sama lain proses saling berkelindan dan menjadi rangkaian tahapan sistemis yang dilakukan secara longitudinal.[236]

Model yang diusung oleh Van Meter dan Van Horn memang menjelaskan pentingnya partisipasi implementor dalam penyusunan tujuan kebijakan, namun pendekatan mereka terkatagori pendekatan *top-down*. Sebab, standar dan tujuan kebijakan dikomunikasikan pada implementor melalui jaringan interorganisasional, atau dengan perkataan lain, yang terpenting adalah para implementor memahami dan menyetujui tujuan dan standar yang telah ditetapkan, bukan turut menentukan tujuan dan standar tersebut.

Tokoh pengusung *top-down* lain yang dijelaskan Hill dan Hupe adalah Eugene Bardach. Bardach adalah teoritisi asal Amerika. Pada tahun 1977 ia merilis karya *"The Implementation Game".* Dalam karyanya tersebut, ia menjelaskan perspektif *top-down* merangkul pengenalan gangguan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Bardach menunjukkan bahwa dalam proses implementasi selalu melibatkan 'game', dan ia menguraikan berbagai "game" yang dapat dimainkan. Oleh karena itu kelompok 'top' harus bisa mengkondisikan/*set-up* rekomendasi pra-kebijakan. Salah satunya terkait perlunya perhatian besar dalam proses *'scenario writing'*, untuk mencapai hasil yang diinginkan. Artinya pembuat kebijakan harus memperkirakan bagaimana skenario proses

[236]Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2011), 135.

implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik yang diharapkan kesulitan-kesulitan yang mungkin hadir dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi. Kemudian, *fixing the game*. Secara eksplisit, karya Bardach memandang implementasi adalah proses 'politik'. Untuk pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam kebijakan, para politisi harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di antara para implementor.[237]

Kontributor *top-down* lainnya adalah Sabatier dan Mazmanian. Dalam teorinya dinyatakan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi, yakni;[238]

a. Karakteristik dari masalah *(tractability of the problems)*,
b. Karakteristik kebijakan/ undang-undang *(ability of statute to structure implementation)*,
c. Variabel lingkungan *(non statutory variables affecting implementation)*.

Model selanjutnya adalah model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat *pertama* adalah kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/ instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius. Biasanya

---

[237]Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), hlm. 97.

[238]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), 67.

kendala yang muncul pada proses implementasi kebijakan sering *unpredictable* dan berada di luar kendali para administrator, baik yang bersifat fisik maupun politis. Kedua, untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup mewadahi. Sejatinya, syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian bahwa kerap ia muncul di antara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi. Syarat *ketiga*, yaitu perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar mewadahi. Sumber-sumber yang diperlukan, secara ideal harus dijamin keberadaannya/ persediaannya, namun memang secara praktik tidak jarang kita menemukan ketidakserentakan persiapan antara sumber yang diperlukan. Kekurangan satu komponen sumber dalam rangkaian totalitas sumber, bisa menjadi kontraproduktif.[239]

Syarat *keempat*, kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Dalam alur berpikir logis adalah keharusan untuk menemukan sebab dari suatu permasalahan. Namun, pencarian sebab di sini tidak sekedar tampilan permukaan, harus pula merujuk pada penggalian permasalahan lebih dalam. Bukan satu-dua kasus, implementasi tampak gagal dilaksanakan, namun ternyata bukan karena implementasi itu sendiri tapi lantaran konten kebijakan itu sendiri yang

[239]Nanang Fatah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), hlm. 70.

keliru. Syarat *kelima,* hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

Syarat *keenam,* hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi kebijakan dinilai sempurna bila terdapat badan pelaksana tunggal dan tidak tergantung dengan organisasi lain. Bila tergantung dengan instansi lain akan merumitkan alur dan pelaksanaan. Selanjutnya, syarat *ketujuh,* pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Jelas, syarat ini mewajibkan adanya pemahaman yang komprehensif terkait konsensus terhadap tujuan yang akan dicapai dan 'setia' terhadap konsensus tersebut selama proses implementasi.

Selanjutnya syarat *kedelapan,* tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini adalah penerjemahan teknis dari syarat sebelumnya, tujuan harus definitif begitu juga rincian tugas dan sistematikanya. Syarat *kesembilan,* komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Secara lugas, Hood menjelaskan guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Kemudian, syarat *kesepuluh* atau terakhir, pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Patuh dalam arti ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya.[240]

Secara implisit, syarat-syarat yang dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn mengandaikan suatu kondisi implementasi *top-down*. Ada kepatuhan yang

---

[240]Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), hlm. 89.

sempurna, pelaksana tunggal, dan lain-lain menjadi karakter dalam gagasannya tersebut.

Implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan menjadi dua model atau dua strategi yaitu *model top-down* dan *bottom-up*.

a. Model *Top-down* Implementasi Kebijakan Pendidikan

Menurut Hood yang dikutip oleh Masykuri Bakri bahwa implementasi kebijakan sebagai administrasi yang sempurna sehingga dapat diklasifikasikan: (a) organisasi pelaksana harus dibuat menyerupai organisasi militer dengan hanya satu garis komando dan kewenangan yang jelas, (b) semua norma harus dipaksakan berlakunya dan harus sesuai dengan tujuan yang ditetapkan sebelumnya, (c) semua pegawai harus mau melaksanakan tugas sebagaimana yang telah diperintahkan, (d) harus ada komunikasi yang sempurna, baik antara organisasi/ unit-unit yang ada di dalam maupun luar yang terlibat, dan (e) tiadanya tekanan waktu.[241]

Implementasi kebijakan pendidikan secara sempurna (*perfect implementation*) memerlukan sejumlah syarat. Persyaratan dimaksud adalah:

1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh organisasi, badan, lembaga pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius;
2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup;
3) Perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar tersedia;

[241]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 30.

4) Kebijakan pendidikan yang akan diimplementasikan dilandasi oleh suatu hubungan kausal yang memadai;
5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6) Hubungan saling ketergantungan (kolinieritas) harus kecil;
7) Pemahaman yang mendalam dan ada kesepakatan terhadap tujuan;
8) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan prioritas yang tepat;
9) Ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna; dan
10) Pihak-pihak yang memiliki kewenangan atau kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan loyalitas atau kepatuhan yang sempurna.[242]

b. Model *Bottom-up* implementasi Kebijakan Pendidikan

Model *bottom-up* diprakarsai oleh Michael Lypsky melalui bukunya yang diterbitkan tahun 1980. Pendekatan *bottom-up* merupakan kritik atas pandangan model *top-down* yang menafikan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah *(street level beaurocrazy)* pada proses implementasi.

Gagasan Lypsky memproblemetisasi proses politik tak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tetapi juga pada saat proses berlangsungnya kebijakan. 'Politik' tetap berlangsung pada *street level*

[242] Ino Sutisno Rawita, *Kebijakan Pendidikan; Teori, Implementasi, dan Monev* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2010), hlm. 131.

beaurocrazy yang menentukan tingkat keberhasilan implementasi.[243]

Dengan semangat revolusioner, Lypsky mengutip diktum Marx *'Man makes his own history, even though he does not do so under conditions of his own choosing,'* bahwa *street level beaurocrazy* sejatinya harus bisa menentukan pilihan-pilihannya sendiri walau dalam kondisi tekanan tertentu. Oleh karena itu, Lypsky menganggap perlu mempertimbangkan apa yang menjadi aspirasi, tujuan kebutuhan dan permasalahan-permasalahan yang ditemui para pelaksana. Pernyataan Lypsky menjadi benar karena apa yang menjadi masalah dalam proses implementasi bisa tampak berbeda dari perspektif level yang berbeda.[244] Level top, mungkin karena sudut pandangnya yang makro bisa memiliki pandangan berbeda dengan para pelaksana di tingkat bawah, oleh karena itu agar tidak terjadi gap pemahaman, melibatkan aktor-aktor tingkat bawah dinilai perlu.

Selanjutnya, gagasan teori implementasi yang diulas dalam chapter ini Benny Hejrn, sang ilmuan sosial dari Swedia. *Core* pemikirannya tentang implementasi berorientasi pada *bottom-up*. Seperti Wildavsky dan Pressman, ia mengkaji pada interaksi antar organisasi. Namun, ia melakukan kajian tambahan mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat serta mengidentifikasi tujuan, strategi, dan sebagainya. Model implementasi ini

---

[243]Syafaruddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 57.

[244]Syafaruddin, *Efektifitas Kebijakan Pendidikan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 59.

didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah. Bagi Hjern implementasi akan efektif bila tanpa ada *privilege* tertentu bagi para aktor-aktornya.[245]

Selanjutnya, yang ikut dalam perdebatan teori implementasi dua sarjana asal Inggris, Susan Barrett dan Colin Fudge. Mereka mengkritik model *top-down* yang dianggapnya mendepolitisasi hubungan antara kebijakan-*action*. Pandangan mereka menitikberatkan bahwa proses politik terus terjadi dalam seluruh implementasi. Oleh karena itu, sulit menurut mereka membuat jarak antara pembuatan kebijakan dan implementasi dalam muatan politisnya. Konsekuensi logis dari pandangan demikian, mereka menganjurkan model *bottom-up*.[246]

Namun, Barrett dan Fudge berpendapat implementasi bukanlah ihwal yang dikompromiskan dengan para *policy-maker* pasca implementasi tersebut diselenggarakan, karena bagi mereka hal demikian justu merupakan kebijakan yang gagal. Nalar Barrett dan Fudge yaitu mendahulukan *performance* daripada *conformance* (kesesuaian). Jadi, dalam pandangan mereka para impelementor memiliki nilai lebih untuk mengedepankan prestasi terlebih dahulu.[247]

---

[245]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 30.

[246]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 145.

[247]Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Bayumedia Publising, 2011), hlm. 71.

Hasil review yang dikemukakan di atas tampil kontradiktif antara pandangan *top-down* dan *bottom-up*. Nalar model *top-down* dikritik karena terlalu menitik beratkan pada sudut pandang pembuat kebijakan. Klaim ilmiah dari pengusung *top-down* ini secara general memiliki maksud implementasi yang telah dihitung dan dianalisis dengan cermat oleh pembuat kebijakan atau *top leadernya*, maka kebijakan dengan sendirinya akan lebih berhasil dalam implementasinya. Jelas pandangan ini selanjutnya dikritik karena dinilai menafikan peran pelaksana tingkat bawah yang pada kenyataannya justru lebih banyak berperan.

Kemudian, yang jelas kebijakan pasti akan diimpelementasikan bukan di ruang hampa. Selalu ada kerumitan dan keunikan tersendiri di setiap ruang dan waktunya. Maka, setiap ruang dan waktu pemerintahan yang berbeda, akan membawa perbedaan pula dalam cara pemecahan masalahnya. Begitulah dunia berjalan secara dialektis.

Namun, perbedaan pendekatan tersebut sejatinya tidak bersifat konfrontatif atau *vis a vis*. Sebab bila memahaminya secara dialektis perbedaan tersebut akan tergantung dari konteks ragam isu-isu kebijakan, atau jenis kebijakan itu sendiri. Isu atau jenis kebijakan yang berbeda akan memerlukan perbedaan pendekatan pula. Jadi, hal ini tidak bisa dipandang secara deterministik dalam salah satu perspektif. Belum lagi, perbedaan yang menyangkut hal-hal bersifat ekonomi-politik, kultural, dan sosial akan menemui perbedaan pendekatan yang lebih rumit lagi.

Pendekatan *bottom-up* dikembangkan oleh Hjern dan Porter dengan model: [248]

(a) mengembangkan suatu metodologi kebijakan (baik untuk rumusan maupun implementasi) yang lebih mengedepankan hubungan antar subjek, yang seringkali disebut sebagai *policy networks* atau *implementation structures*, (b) tidak berangkat dari suatu program pemerintah, tetapi dari sejumlah aktor yang memandang/ memperhatikan dengan sungguh-sungguh problema kebijakan dan strategi untuk mengatasinya, menilai secara relativ pentingnya berbagai program pemerintah yang bersaing dengan program dari pihak swasta, dan kekuatan-kekuatan pasar dalam memecahkan masalah tersebut, (c) karena tidak berangkat dari satu fokus permasalahan yang harus dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya, maka para penganut pendekatan ini merasa memiliki kebebasan untuk menilai semua dampak (yang tidak diinginkan) pelaksanaan kebijakan pemerintah dan swasta, (d) mampu menghadapi sejumlah besar wilayah problema kebijakan walaupun tidak semua merupakan kebijakan yang unggul/ utama, dan (e) karena fokusnya pada pilihan strategi yang dilakukan oleh banyak aktor, maka pelbagai macam strategi pemecahan masalah tersebut dapat diperdebatkan mutunya di antara aktor-aktor tersebut.[249]

---

[248]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 32.

[249]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 31

Smith menyatakan bahwa ada empat variabel yang saling terkait dan perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan pendidikan sebagai berikut: (a) *idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakan; (b) *target group*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat diadopsi pola-pola interaksi sebagaimana diharapkan oleh perumus kebijakan. Hal ini disebabkan mereka banyak mendapat pengaruh dari kebijakan yang dirumuskan; (c) *implementating organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (d) *environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik).[250]

Beberapa pendekatan dalam implementasi kebijakan publik adalah pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peran pemerintah sangat besar. Pada pendekatan ini, asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem

[250]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 33-34.

kebijaksanaan yang lain. Yang kedua adalah pendekatan secara *bottom-up*, yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan *bottom-up* didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintahan namun hanya di tataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi. Model ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling bawah sampai pada pembuatan keputusan tertinggi di sektor publik maupun sektor privat.[251]

Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan karena ada kebijakan publik yang perlu diimplementasikan secara *top-down* atau secara *bottom-up*. Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-down* adalah kebijakan yang bersifat secara strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara, seperti kebijakan mengenai antiterorisme, berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up,* yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan *national security,* seperti

[251] Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* (Jakarta : PT. Elex Media Komputindo, 2011), 11.

kebijakan alat kontrasepsi, padi varietas unggul, pengembangan ekonomi nelayan dan sejenisnya.[252]

Dalam implementasi sebuah kebijakan pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif. Artinya, bersifat *top-down* dan *bottom-up*. Model ini biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan dan murah, bahkan dapat juga dilaksanakan untuk hal-hal yang bersifat *national security*.

Pendekatan secara partisipatif merupakan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dapat direspon dengan baik oleh masyarakat. Satu hal yang paling penting adalah implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. Nugroho menyatakan bahwa pada dasarnya ada "lima tepat" yang perlu dipenuhi adalah hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :[253]

1) Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat? Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2) Ketepatan pelaksana. Aktor implementasi tidaklah hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah masyarakat/swasta atau implementasi

[252] Moh. Yamin, *Ideologi dan Kebijakan Pendidikan* (Malang: Madani, 2013), 32.

[253]Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2011), 11.

kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*).

3) Ketepatan target implementasi. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu: (a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain; (b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak; (c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.
4) Apakah lingkungan implementasi sudah tepat? Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (a) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (b) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.
5) Tepat proses. Secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu: (a) *policy acceptane*, di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan

sebagai tugas yang harus dilaksanakan; (b) *policy adoption,* publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; (c) *strategic readiness,* publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.[254]

Wajib Belajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah* bertujuan memberikan bekal pemahaman dan kemampuan Agama Islam kepada anak usia sekolah untuk mengembangkan kehidupannya sebagai warga negara yang beragama Islam, beriman, bertaqwa, dan beramal sholeh serta berakhlaq mulia.

Adapun Madrasah *Diniyah Awwaliyah* didirikan oleh lembaga swadaya masyarakat keagamaan, Yayasan Pendidikan Islam, pondok pesantren, dan atau yang dikelola masyarakat secara bersama-sama. Pendidikan Madrasah *Diniyah Awwaliyah* ini merupakan satuan pendidikan keagamaan non formal yang menyelenggarakan pendidikan agama Islam tingkat dasar dengan masa belajar 4 (empat) tahun.[255]

Tenaga pendidik pada Madrasah *Diniyah Awwaliyah* adalah orang yang khusus diangkat dengan tugas mendidik dan mengajar pada Madrasah *Diniyah*

---

[254]Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2011), 12.

[255] Peraturan Bupati Indramayu Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Pelaksanaan Wajib Belajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah* di Kabupaten Indramayu.

Awwaliyah oleh Pemerintah Kabupaten Indramayu. Untuk dapat diangkat sebagai tenaga pendidik yang bersangkutan harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

1) Beragama Islam dan berakhlaqul karimah,
2) Berpendidikan PGA, SPG, MA plus pendidikan pesantren atau D2 PGMI,
3) Fasih membaca al-Quran/ Hadits/ Bahasa Arab dan Kitab Kuning,
4) Memiliki jiwa kependidikan.

Kemudian setiap pendidik mempunyai hak-hak sebagai berikut:

1) Memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial,
2) Memperoleh pembinaan karir berdasarkan prestasi kerja,
3) Menggunakan sarana, prasarana dan fasilitas pendidikan yang lain dalam melaksanakan tugasnya.[256]

Selanjutnya, program pembelajaran di Madrasah *Diniyah Awwaliyah* sekurang-kurangnya memuat:

1) Kurikulum inti terdiri atas mata pelajaran al-Quran, Hadits, Aqidah Akhlaq, Fiqih, SKI, Bahasa Arab dan Praktek Ibadah.
2) Kurikulum lokal, yang mata pelajarannya disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing madrasah.[257]

---

[256] Peraturan Bupati Indramayu Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Pelaksanaan Wajib Belajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah* di Kabupaten Indramayu.

[257] Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2003 tentang Wajib Belajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah* di Kabupaten Indramayu.

Peserta didik dari Madrasah *Diniyah Awwaliyah* ini bersifat terbuka dan memberikan keluasan kepada peserta didik. Santri *diniyah awwaliyah* ini adalah anak-anak usia sekolah yang berusia 7 tahun sampai dengan 17 tahun yang diwajibkan bagi murid SD/ MI.[258] Kepada calon siswa baru SLTP/ MTs dipersyaratkan melampirkan sertifikat/ ijazah Madrasah *Diniyah Awwaliyah* ketika mendaftarkan diri. Bagi calon siswa yang belum menyerahkan sertifikat/ ijazah dapat diterima pendaftarannya dengan catatan yang bersangkutan harus membuat surat pernyataan siap mengikuti belajar di Madrasah *Diniyah Awwaliyah* sampai dengan selesai selama belajar di SLTP/ MTs.[259]

Kegiatan belajar mengajar madrasah *diniyah* dilaksanakan pada sore hari atau di luar jam pendidikan formal bertempat di pondok pesantren, gedung mandiri, gedung sekolah, masjid, mushola atau tempat lainnya yang layak. Waktu pelaksanaan kegiatan belajar mengajar Madrasah *Diniyah Awwaliyah* adalah hari Senin, Selasa, Rabu, Kamis, Sabtu dan Minggu. Adapun waktu libur, yaitu pada hari Jum'at.[260]

---

[258] Dokumentasi surat Bupati Indramayu kepada Wali Murid/Orang tua Siswa SD/MI se-Kabupaten Indramayu pada tanggal 21 Mei 2002 Nomor 420/1192/Kesra tentang Wajib Belajar Madrasah *Diniyah*.

[259]Dokumentasi surat Bupati kepada Kepala Dinas P dan K serta Kepala Depag Kabupaten Indramayu tanggal 22 Januari 2003 Nomor 42.1/162/Kesra.

[260]Dokumentasi surat Bupati Indramayu kepada Kepala Dinas P dan K, Kepala Depag dan Camat se-Kabupaten Indramayu pada tanggal 22 Januari 2003 Nomor 451.44/161/ Kesra tentang Pendirian Madrasah *Diniyah Awwaliyah*.

C. Implikasi Implementasi Kebijakan Bidang Pendidikan, Sosial Kemasyarakatan dan Politik

Telaah mengenai implikasi atau evaluasi kebijakan, yaitu dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat suatu kebijakan. Dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari implementasi kebijakan yang membahas hubungan antara cara-cara yang digunakan dan hasil yang dicapai.[261] Implikasi/ dampak atau manfaat adalah konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang baik bagi masyarakat atau sebagian besar anggota masyarakat. Beberapa manfaat bersifat "kelihatan" (*tangible*) dan mudah diukur. Beberapa manfaat bersifat "tidak kelihatan" (*intangible*) dan sulit diukur.[262]

Dampak kebijakan merupakan salah satu dari lingkup studi analisis kebijakan pendidikan. Dasar dari pentingnya dampak kebijakan adalah seringnya suatu kebijakan mengandung resiko gagal. Gunn membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua katagori yaitu:

> "*Non implementation*" (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi apabila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, tetapi mengingat kondisi eksternal ternyata tidak

---

[261]Masykuri Bakri, *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam* (Surabaya: Visipress Media, 2009), hlm. 39-40.

[262] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 119.

menguntungkan atau kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. [263]

Resiko kegagalan implementasi kebijakan tidak dapat dihindari oleh siapapun. Menurut Abdul Wahab, ada tiga faktor penyebab kegagalan, yaitu. (1) pelaksanaannya jelek (*bad execution*), (2) kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*), (3) kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).[264]

Dari ketiga faktor tersebut terdapat beberapa hal yang melatarbelakangi implementasi kebijakan gagal. Pada persoalan pertama, pelaksanaannya jelek (*bad execution*), disebut pula kegagalan implementasi (*implementation failure*). Biasanya, ini disebabkan antara lain ketidakmampuan sumberdaya manusia atau iklim yang kurang mendukungnya. Kedua, kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*). Kegagalan ini banyak disebabkan kurangnya pengetahuan, keterampilan, dan pemahaman perumus dan pembuat kebijakan atas berbagai kebutuhan yang menjadi tuntutan publik. Lazimnya, sebuah kebijakan itu harus didukung oleh informasi, hasil penelitian atau survei yang bisa dipertanggungjawabkan atas berbagai kebutuhan yang menjadi tuntutan publik (*needs and demands public*). Ketiga, kebijakan bernasib jelek (*bad luck*), biasanya berlangsung secara kondisional dan

---

[263] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 120.

[264]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: UPT UMM Malang, 2011), hlm. 56.

temporal. Para pembuat kebijakan maupun para pelaksana harus menyiapkan keahlian teknis yang dibutuhkan untuk mampu memprediksi dan meramalkan secara lebih baik dan konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternativ kebijakan yang dipilihnya.[265]

Tidak ada dampak (*impact and outcomes*) dari kebijakan dan diterima oleh mereka yang terlibat, karena beberapa alasan berikut:

1) Banyak kebijakan yang tidak diimplementasikan dan dilakukan dalam cara-cara yang telah dirancang dalam atau sesuai dengan kebijakan.
2) Terkadang, personal dan perlengkapan tidak mencukupi.
3) Terkadang, staf tidak mempunyai motivasi dan kemampuan teknis untuk melakukan apa yang menjadi tugas mereka.
4) Pihak partisipan (*target groups*) jumlahnya tidak sesuai dengan yang dikehendaki, tidak bisa diidentifikasi dengan tepat, dan tidak mau bekerja sama satu sama lain.[266]

Kegagalan kebijakan sering terjadi bukan karena adanya kebijakan itu sendiri, melainkan bersumber pada beberapa faktor lain, seperti:

1) Mekanisme dan proses perumusan kebijakan tidak tepat. Informasi yang kurang lengkap dan akurat, metodologi yang tidak tepat atau formulasi kebijakan yang tidak

---

[265]Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: UPT UMM Malang, 2011), hlm. 55.

[266]Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Bayumedia Publising, 2011), hlm. 120.

realistis dapat menjadi penyebab gagalnya suatu kebijakan.

2) Tidak sejalannya perencanaan dan implementasi kebijakan. Kebijakan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Keadaan ini dapat disebabkan kurangnya pengetahuan dan keterampilan para pelaksana kebijakan, lemahnya sistem pengawasan, atau kurangnya dukungan sumber dana.
3) Orientasi kebijakan tidak sesuai permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Misalnya, kebijakan yang terlalu berorientasi pada bantuan-bantuan konsumtif, tanpa memperhatikan pada peningkatan kemampuan dan kemandirian masyarakat setempat. Kebijakan seperti ini dapat menimbulkan sikap malas, fatalistik, bahkan stigma di kalangan penerima bantuan. Dengan demikian, yang keliru bukan kebijakannya tetapi paradigma atau falsafah di balik kebijakan itu yang tidak menganut prinsip "menolong orang agar dapat menolong dirinya sendiri" (*to help people to help them-selves*).[267]
4) Kebijakan terlalu kaku dan mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat sampai yang sekecil-kecilnya. Kebijakan ini tidak mempertimbangkan keunikan manusia dan hukum penawaran dan permintaan (*suply and demand*) karena semua kegiatan seluruhnya oleh pemerintah.
5) Kebijakan bersifat '*top down*' dan elitis dalam arti hanya melibatkan kelompok tertentu saja yang dianggap ahli.

[267]Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 136.

Kebijakan yang menganut 'bias profesional' (*professional bias*) ini tidak memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Rakyat hanya dituntut untuk mengikuti kebijakan, tanpa harus mengetahui apa manfaat kebijakan dan mengapa mereka harus menaatinya. Kebijakan seperti ini seringkali gagal karena tidak mendapat dukungan dari masyarakat.[268]

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat *pertama* adalah kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/ instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius. Biasanya kendala yang muncul pada proses implementasi kebijakan sering *unpredictable* dan berada di luar kendali para administrator, baik yang bersifat fisik maupun politis. Kedua, untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup mewadahi. Sejatinya, syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian bahwa kerap ia muncul di antara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendala waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi. Syarat *ketiga*, yaitu perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar mewadahi. Sumber-

[268] Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm. 137.

sumber yang diperlukan, secara ideal harus dijamin keberadaannya/ persediaannya, namun memang secara praktik tidak jarang kita menemukan ketidakserentakan persiapan antara sumber yang diperlukan. Kekurangan satu komponen sumber dalam rangkaian totalitas sumber, bisa menjadi kontraproduktif.[269]

Syarat *keempat*, kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Dalam alur berpikir logis adalah keharusan untuk menemukan sebab dari suatu permasalahan. Namun, pencarian sebab di sini tidak sekedar tampilan permukaan, harus pula merujuk pada penggalian permasalahan lebih dalam. Bukan satu-dua kasus, implementasi tampak gagal dilaksanakan, namun ternyata bukan karena implementasi itu sendiri tapi lantaran konten kebijakan itu sendiri yang keliru. Syarat *kelima*, hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.

Syarat *keenam*, hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi kebijakan dinilai sempurna bila terdapat badan pelaksana tunggal dan tidak tergantung dengan organisasi lain. Bila tergantung dengan instansi lain akan merumitkan alur dan pelaksanaan. Selanjutnya, syarat *ketujuh*, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Jelas, syarat ini mewajibkan adanya pemahaman yang komprehensif terkait konsensus terhadap tujuan yang akan dicapai dan 'setia' terhadap konsensus tersebut selama proses implementasi.

---

[269]Nanang Fatah, *Analisis Kebijakan Pendidikan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2012), hlm. 70.

Selanjutnya syarat *kedelapan*, tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini adalah penerjemahan teknis dari syarat sebelumnya, tujuan harus definitif begitu juga rincian tugas dan sistematikanya. Syarat *kesembilan*, komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Secara lugas, Hood menjelaskan guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Kemudian, syarat *kesepuluh* atau terakhir, pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Patuh dalam arti ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dalam sistem administrasinya.[270]

Nugroho menyatakan bahwa pada dasarnya ada "lima tepat" yang perlu dipenuhi adalah hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :[271]

1) Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat? Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2) Ketepatan pelaksana. Aktor implementasi tidaklah hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*).

---

[270]Muhammad Munadi dan Barnawi, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), hlm. 89.

[271]Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2011), 11.

3) Ketepatan target implementasi. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu: (a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain; (b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak; (c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya.
4) Apakah lingkungan implementasi sudah tepat? Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (a) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (b) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.
5) Tepat proses. Secara umum, implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu: (a) *policy acceptane*, di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; (b) *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima

kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan; (c) *strategic readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.[272]

[272]Riant Nugroho, *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2011), 12.

DAFTAR RUJUKAN

Aceh, Aboebakar. 1957. *Sejarah KHA. Wahid Hasyim dan Karangan Tersiar*. Jakarta: Panitia Buku Peringatan Alm. Wahid Hasyim.

Afifudin dan Beni Ahmad Saebani. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Pustaka Setia.

Ali, Faried dan Andi Syamsu Alam. 2012. *Studi Analisa Kebijakan*. Bandung; Refika Aditama.

Al-Nisaburi, Abu al-Husayn Muslim al-Hajaj al-Qushayri. 1992. *Sahih Muslim*. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah.

Al-Syaibany, Omar Mohammad al-Toumy. 1979. *Falsafah Pendidikan Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.

Amtu, Onisimus. 2013. *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta.

Anderson, James. 1979. *Public Policy Making Holt*. New York: Rinehart and Winston.

Anggara, Sahya. *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia, 2014.

Anwar, Ali. 2011. *Pembaruan Pendidikan di Pesantren Lirboyo Kediri*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Arif, Mahmud. 2008. *Pendidikan Islam Transformatif*. Yogyakarta: LKis.

Arifin, Imron. 1993. *Kepemimpinan Kyai: Kasus Pondok Pesantren Tebuireng.* Malang: Kalimasahada.

Arikunto, Suharsimi. 2003. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta

Azra, Azyumardi. 2002. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional: Rekonstruksi dan Demokrasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Baharuddin dan Moh. Makin. 2010. *Manajemen Pendidikan Islam*. Malang: UIN- Maliki Press.

Bakri, Masykuri. 2009. *Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pendidikan Islam*. Surabaya: Visipress Media,

Barnadib, Sutari Imam. 1993. *Pengantar Pendidikan Sistematis.* Semarang: Tim Pengadaan Buku IKIP.

Beauchamp, George A. 1964. *The Curriculum of The Elementary School*. Boston: Allyn and Bacon Inc.

Bogdan, Robert C. dan Sari Knopp Biklen. 1998. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Aliyn and Bacon, Inc.

Bruinessen, Martin Van. 1999. *Kitab Kuning, Pesantren dan Tarekat: Tradisi Islam di Indonesia.* Bandung: Mizan.

Chan, Sam M dan Tuti T. Sam. *Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Castetter, William B. 1992. *The Human Resources Funcion Educational Administration*. Columbus: Ohio Meril.

Danim, Sudarwan. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif.* Bandung: Pustaka Setia.

Daulay, Haidar Putra. 2004. *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.

---------. 2007. *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana.

Decenzo, David A dan Stephen P Robbins. 1999. *Human Resource Management*. America: Jhon Wiley and Son.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1990.
Jakarta: Balai Pustaka

Dhofier, Zamakhsari. 1985. *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kyai.* Jakarta: LP3ES.

Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama RI. 2010. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Madiun: Pustaka Felicha.

Dirjen Pendidikan Islam. 2006. *Undang-undang dan Peraturan Pemerintah RI tentang Pendidikan.* Jakarta: Depag RI. Jakarta: Rajawali Press.

Dirjen Pendidikan Islam. 2012. *Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Keagamaan*. Jakarta: Kementerian Agama.

Djamas, Nurhayati. 2009. *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*.

Dokumentasi surat Bupati Indramayu kepada Wali Murid/Orang tua Siswa SD/MI se-Kabupaten Indramayu pada tanggal 21 Mei 2002 Nomor 420/1192/Kesra tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah.

Dokumentasi surat Bupati kepada Kepala Dinas P dan K serta Kepala Depag Kabupaten Indramayu tanggal 22 Januari 2003 Nomor 42.1/162/Kesra.

Dokumentasi surat Bupati Indramayu kepada Kepala Dinas P dan K, Kepala Depag dan Camat se-Kabupaten Indramayu pada tanggal 22 Januari 2003 Nomor

451.44/161/ Kesra tentang Pendirian Madrasah Diniyah Awwaliyah.

Dokumentasi surat Bupati Indramayu yang berupa himbauan Gerakan Daerah Peduli Pendidikan kepada para pegawai pemerintah, BUMN, BUMD serta kepada para pengusaha di Kabupaten Indramayu tanggal 13 Pebruari 2003 Nomor 466/300/Kesra.

Dokumentasi surat Bupati Indramayu kepada Asisten dan Kabag di lingkungan Setda Kabupaten Indramayu, Kepala Dinas/Badan/Kantor/BUMD/BUMN, Pimpinan Perguruan Tinggi dan Ketua DPC KORPRI Kabupaten Indramayu pada tanggal 17 Januari 2004 Nomor 025/153/Kesra tentang Himbauan Berjilbab.

Dokumentasi surat Bupati Indramayu kepada Kepala Dinas P dan K dan Kepala Depag pada tanggal 4 April 2002 Nomor 451.7/930/Kesra tentang Pembentukan Majelis Ta'lim di Sekolah/ Madrasah.

Dokumentasi diambil dari Kantor Kemenag Kabupaten Indramayu berupa Himpunan Kebijakan Bupati Indramayu Bidang Keagamaan pada tanggal 9 Pebruari 2015.

Emzir. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif Analisis Data*. Jakarta: Rajawali Pers.

Engkoswara dan Aan Komariyah. 2010. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.

Fajar, Malik. 1999. *Reorientasi Pendidikan Islam*. Jakarta: Fajar Dunia.

Fatah, Nanang. 2012. *Analisis Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Fathoni, Abdurrahmad. 2006. *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Fauzi, Imron. 2012. *Manajemen Pendidikan ala Rasulullah.* Jogyakarta: *Ar-Ruz* Media.

Furhan, Arif. 1992. *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*. Surabaya: Usaha Nasional.

Furhan, Arif, Muhaimin dan Agus Maimun. 2005. *Pengembangan KBK di Perguruan Ini.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ghofur, Abdul dan Muhaimin. 1998. *Pengenalan Kurikulum Madrasah*. Solo: Ramadhani.

Habibah, Neneng. *"Pembelajaran Tuntas dengan Metode Sorogan dan Bandongan di PP. Riyadul Awamil, Cangkudu, Baros Kabupaten Serang",* Artikel dalam Jurnal PENAMAS Edisi 157/Akred-LIPI/P2MBI/03/2009.

Hadi, Amirul dan Haryono. 2001. *Metodologi Penelitian Pendidikan untuk IAIN dan PTAIS Semua Fakultas dan Jurusan, Komponen MKK*. Bandung: Pustaka Setia.

Haedari, M. Amin. 2010. *Pendidikan Agama di Indonesia*. Jakarta: Puslitbang Kementerian Agama RI.

Hasan, Muhammad Tholhah. 1986. *Prospek Islam dalam Menghadapi Tantangan Zaman*. Jakarta: Bangun Prakarya.

Hamalik, Oemar. 2006. *Manajemen Pengembangan Kurikulum.* Bandung: Remaja Rosdkarya.

http://makalahmajannaii.blogspot.com/2012/07/problema-dan-solusi-madrasah-diniyah.html

http://keseniankhasindramayu.blogspot.com/2011/02/sosial-budaya.html

https://kasusyance.wordpress.com

Imron, Ali. 2002. *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Irianto, Yoyon Bahtiar. 2011. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan.* Jakarta: Rajawali Pers.

Kamil, Mustofa. 2011. *Pendidikan Nonformal*. Bandung: Alfabeta

Kepmenag RI No. 3 Tahun 1983 tentang *Kurikulum Madrasah Diniyah*.

Langgulung, Hasan. *Peralihan Paradigma dalam Pendidikan Islam dan Sains Sosial.* Jakarta: Gaya Media Pratama.

Lincoln, Y.S. & E.G. Guba. 1985. *Naturalistic Inquary*. Beverly Hill: Sage Publication.

Mahmud. 2011. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Pustaka Setia.

Makalah disampaikan oleh Endin Nasrudin dengan judul *Kebijakan Pembinaan Pendidikan Keagamaan di Tengah Kompleksitas Perubahan Sosial Budaya* di Indramayu pada tanggal 1-2 Oktober 2011.

Margono. 1997. *Metodologi Penelitian Pendidikan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Marno dan Triyo Supriyatno. 2008. *Manajemen dan Kepemimpinan Pendidikan Islam.* Bandung: Refika Aditama.

Mochtar, Affandi. 2001. *Membedah Diskursus Pendidikan Islam*. Ciputat: Kalimah.

Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. 2002. Bandung: Remaja Rosda Karya.

Munadi, Muhammad dan Barnawi. 2011. *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.

Muhaimin. *Manajemen Pendidikan: Aplikasinya dalam Penyusunan Rencana Pengembangan Sekolah/Madrasah*. Jakarta: Kencana.

---------. 2013. *Rekonstruksi Pendidikan Islam*. Depok: Rajagrafindo Perkasa.

Mulyana, Dedy. 2003. *Metode Penelitian Kualitatif Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya

Nakosten, Mehdi. 1996. *Kontribusi Islam atas Dunia Intelektual Barat: Deskripsi Analisis Abad Keemasan Islam*. Surabaya: Risalah Gusti.

Nasir, Ridlwan. 2010. *Mencari Tipologi Format Pendidikan Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Nasution. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*. Bandung: Tarsito.

Nata, Abudin. 2003. *Manajemen Pendidikan*. Jakarta: Prenada Media.

Nawawi, Ismail. *Public Policy*. Surabaya: ITS Press, 2009.

Nugroho, Riant. 2008. *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy (Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan)*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

Nurgiantoro, Burhan. 1988. *Dasar-dasar Pengembangan Kurikulum Sekolah*. Yogyakarta: BPFE.

Nurhayati, Anin. 2010. *Kurikulum Inovasi: Telaah terhadap Pengembangan Kurikulum Pendidikan Madrasah*. Yogyakarta: Teras.

Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 2 Tahun 2003 tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awwaliyah di Kabupaten Indramayu.

Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 2 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awwaliyah di Kabupaten Kuningan.

Peraturan Bupati Indramayu Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Pelaksanaan Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awwaliyah di Kabupaten Indramayu.

Pidarta, Made. 2004. *Manajemen Pendidikan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Prastowo, Andi. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar- Ruzz Media.

Purwanto, Ngalim. 2010. *Administrasi dan Supervisi Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Putra, Hedy Sri Ahimsa. "Paradigma Profetik: Mungkinkah? Perlukah?", Paper dipresentasikan pada Sarasehan Profetik Sekolah Pascasarjana UGM 10 Februari 2011, Yogyakarta.

Putra, Nusa dan Hendarman. 2012. *Metodologi Penelitian Kebijakan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Qomar, Mujamil. 2002. *Pesantren dari Transformasi Metodologi menuju Demokratisasi Institusi*. Jakarta: Erlangga.

Raharjo, Dawam. 1989. *Insan Kamil: Konsep Manusia menurut Islam*. Jakarta, Temprint.

Raharjo, Mudjia. 2010. *Pemikiran Kebijakan Pendidikan Kontemporer*. Malang: UIN Maliki Press.

Rawita, Ino Sutisno. 2010. *Kebijakan Pendidikan: Teori, Implementasi, dan Monev*. Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta.

Ringkasan Materi halaman 6 dari Temu Konsultasi dan Sosialisasi KBK MDA Musyawarah Kelompok Kerja Madrasah Diniyah (MKKMD) Kabupaten Indramayu pada tahun 2006.

Riyadi, Ali. 2006. *Politik Pendidikan: Menggugat Birokrasi Pendidikan Nasional*. Yogyakarta: Ar-Ruzz.

Salahuddin, Marwan. *Pengembangan Kurikulum Madrasah Diniyah Takmiliyah* dalam Jurnal Pendidikan Islam Cendekia Vol. 10 No. 1 Januari-Juni 2012.

Salahuddin, Marwan. *Reposisi dan Eksistensi Madrasah Salafiyah di Era Global* dalam Jurnal Pendidikan Islam Cendekia Vol. 11 No. 2 Juli-Desember 2013.

Santosa, Pandji. *Teori dan Aplikasi Good Governance*. 2012. Bandung: Revika Aditama.

Saridjo, Marwan. 1982. *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia.* Jakarta: Dharma Bakti.

SD, Soenarko. *Public Policy*. Surabaya: Airlangga University Press, 2000.

Setyosari, Punaji. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan*. Jakarta: Kencana.

Shihab, M. Quraish. 2007. *Secercah Cahaya Ilahi: Hidup Bersama Al-Quran.* Bandung: Mizan.

Siagian, Sondang P. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Soejatmoko. 1984. *Etika Pembebasan: Pilihan Karangan tentang Agama, Kebudayaan Sejarah dan Ilmu Pengetahuan.* Jakarta: LP3ES.

Spradley, J.P. 1980. *Ethnograpic Interview*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Subarsono, AG. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sudjana, Nana dan Ibrahim. *Penelitian dan Penelitian Pendidikan*. Bandung: Sinar Baru Algesindo.

Suharto, Edi. 2012. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Sukardi. 2007. *Metodologi Penelitian Kompetensi dan Praktiknya*. Yogyakarta: Bumi Aksara.

Sugiono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.

Sukmadinata, Nana Syaodih. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Sultan, Mahmud Sayyid. 1979. *Buhuth fi al-Tarbiyah al-Islamiyah*. Kairo: Dar al-Ma'arif.

Surahmad, Winarno. 1977. *Pembinaan dan Pengembangan Kurikulum*. Jakarta: Proyek Pengadaan Buku Sekolah Pendidikan Guru.

Surayin. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Bandung: Yrama Widya.

---------. 2008. *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*. Jakarta: Kencana.

Syafaruddin. 2008. *Efektifitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.

Tafsir, Ahmad. 2005. *Ilmu Pendidikan dalam Perspektif Islam*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Tilaar, H.A.R. 2000. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.

----------. 2006. *Standarisasi Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.

Tilaar, H.A.R. & Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tim Penyusun. *Buku Pedoman Penulisan Skripsi (Syariah, Tarbiyah, Ushuluddin) Kuantitatif, Kualitatif, Library*

Research. 2010. Ponorogo: Pusat Penjaminan Mutu Pendidikan (P2MP) STAIN Ponorogo.

Undang-undang Otonomi Daerah beserta Penjelasannya. 2005. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

UU Sisdiknas Tahun 2003. 2011. Jakarta: SL Media.

Ulum, Miftahul. 2012. *Menelusuri Jejak Madrasah di Indonesia*. Ponorogo: STAIN Po Press.

Wahab, Solichin Abdul. 1990. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

---------. 2011. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UPT Penerbitan UMM.

Widodo, Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publising.

Wulansari, Andhita Dessy. 2012. *Penelitian Pendidikan*. Ponorogo: STAIN Po Press.

Wynn, Susan R. *Trait Theory*, dalam English, Fenwick W. (ed.) (2006), Encyclopedia of Educational Leadership and Administration. Vol. II. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc., 2006.

Yamin, Moh. 2013. *Ideologi dan Kebijakan Pendidikan*. Malang: Madani.

Zainal, Veithzal Rivai. 2013. *Islamic Management*. Yogyakarta: BPFE UGM.

Zuhairini. 2010. *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara.

Zulkarnain. 2008. *Transformasi Nilai-nilai Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Zuriah, Nurul. 2009. *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.

CURRICULUM VITAE

UMAR SIDIQ, dilahirkan di Madiun, 17 Juni 1976. Pendidikan dasar dan menengahnya di MI Tholabiyah Desa Ngetrep dan MTsN Madiun Filial Teguhan. Kemudian merantau untuk melanjutkan sekolahnya di MAN 1 Tulungagung. Gelar Sarjana Tarbiyah diperoleh pada tahun 2000 dan Magister Pendidikan Islam pada tahun 2005 di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Pada waktu S1 dan S2 inilah dia juga merampungkan Madrasah Diniyah Tingkat Awwaliyah, Wustho dan Ulya di Pondok Pesantren Nurul Ummah Kotagede Yogyakarta dari tahun 1995-2005. Pemikiran K.H. Asyhari Marzuqi yang merupakan pengasuh pesantren tersebut yang juga alumni Perguruan Tinggi al-A'dham Bagdad, Irak dan Rais Syuriah NU Propinsi DIY inilah yang banyak mewarnai pemikiran penulis sampai saat ini. Gelar Doktor di Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang diperoleh pada tahun 2017.

Kegiatan mengajarnya dimulai sejak tahun 2001, menjadi guru Madrasah Diniyah, SMP Tamansiswa Yogyakarta, SMA PIRI 2 Yogyakarta, SMKN 1 Jiwan dan sempat menjadi Kepala Sekolah MI Tholabiyah Ngetrep Jiwan Madiun. Sejak tahun 2008 menjadi dosen tetap Fakultas Tarbiyah dan Ilmu Keguruan IAIN Ponorogo sampai sekarang. Di samping itu dia juga aktif mendatangi undangan sebagai penceramah dan pemateri pelatihan metode pembelajaran al-Quran UMMI di berbagai forum dan tempat.

Karya-karya yang pernah dihasilkan dalam bentuk artikel dalam jurnal, dan buku antara lain Larangan Korupsi: Telaah terhadap Hadits-hadits Nabi Muhammad Saw. tentang Suap (Jurnal Dialogia), Urgensi Qashas al-Quran dalam Pembelajaran (Jurnal Cendikia), Urgensi Pendidikan pada Anak Usia Dini (Jurnal Insania), Pro Kontra Poligami dalam Islam: Telaah al-Quran Surat al-Nisa' Ayat 3 (Jurnal Dialogia), Buku Memikat Hati dengan al-Qur'an, Buku Diskursus Makna Jilbab dalam Surat al- Ahzab 59 (terbit tahun 2016), Buku Etika dan Profesi Keguruan, Buku Manajemen Madrasah (terbit tahun 2018), Buku Studi Hadis, Buku Kepemimpinan Pendidikan, Buku Kebijakan Wajar Dikdas 9 Tahun di Ponpes. Islamic Centre Bin Baz Yogyakarta (terbit tahun 2019), dan lain-lain.

CURRICULUM VITAE

Wiwin Widyawati, S.S, M.Hum lahir di kabupaten Wonogiri 21 Mei 1975. Ia mengawali dunia akademiknya di SDN 2 Wuryantoro tamat pada tahun 1987. Tamat SMPN 1 Wonogiri pada tahun 1990 dan SMAN 2 Wonogiri pada tahun1993. Pada tahun 1994 menempuh Program Studi Sastra Inggris Fakultas Sastra Universitas Dr. Soetomo Surabaya dan menamatkannya pada tahun 1998. Pada tahun 2003 Ia menyelesaikan studi jenjang Magister Humaniora pada jurusan Pengkajian Sastra Amerika Fakultas Ilmu Budaya UGM Yogyakarta.

Kegiatan mengajarnya dimulai sejak tahun 1999, yaitu menjadi guru honorer di SMAN 2 Wonogiri, SMP Al-Falah Deltasari Surabaya pada tahun 2004-2005, SMA Wachid Hasyim 2 YPM Sepanjang Sidoarjo pada tahun 2005 -2010. Pada tahun 2008-2015 menjadi staf pengajar di jurusan Bahasa Inggris Fakultas Bahasa dan Sains UWKS Surabaya dan mengisi tutorial Universitas Terbuka UPBJJ Surabaya. Sejak tahun 2008 juga Ia menjadi staf pengajar di jurusan Tadris Bahasa Inggris Fakultas Tarbiyah dan Ilmu Keguruan IAIN Ponorogo sampai sekarang.

Beberapa makalah yang pernah Ia tulis dan seminarkan diantaranya adalah Building Students' Interest In Speaking Skill Through Outside Class Activities (Proceeding Neltal UM 2017), A Literary Share On The Topic Of Self Endurance In Stephen Crane's *Maggie: A Girl Of The Street (Proceeding Lilitrans Uwima 2018),* Hard Boiled Detective Story As It Reflected In Erle Stanley Gardner's The Case Of The

Sleepwalker's Niece And Sara Paretsky's Dead Lock (Penelitian STAIN Ponorogo 2017),The Role of Imaginative Literature in Developing the Students' Character (Proceeding NELTAL UM 2016),dan lain-lain.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Ageng Muhammad Besari

PONOROGO - JAWA TIMUR - INDONESIA

KEBIJAKAN PEMERINTAH
Terhadap Pendidikan Islam di Indonesia

Kebijakan (*policy*) secara etimologi (asal kata) diturunkan dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang artinya kota (*city*). Selanjutnya, kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Menurut Manahan dan Hengst sebagaimana yang dikutip Syafaruddin, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Pengertian atau definisi kebijakan banyak dan beragam, sangat bergantung kepada ahli yang mengemukakannya, model atau pendekatan yang digunakannya, dan ruang lingkup tempat kebijakan tersebut hendak dilaksanakan. Istilah kebijakan (*policy term*), sebagaimana dikatakan Jones digunakan dalam praktik sehari-hari untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Istilah kebijakan sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal, dan *grand design*. Secara umum, istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah, atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Nata Karya
REDAKSI :
Jl. Pramuka 139
Ponorogo
IKAPI
bukunatakarya.com 085232813769
ISBN 978-602-5774-40-9
9 786025 774409